Evaluatie Stagefonds Zorg (2008-2015)

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Rotterdam, 26 mei 2016



Evaluatie Stagefonds Zorg

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Ecorys
SEOR

Rotterdam, 26 mei 2016

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO_2-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO_2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting

Doel van het Stagefonds

Om werkgevers in de zorg te stimuleren meer en betere stageplaatsen te laten aanbieden, werd in 2008 het Stagefonds opgericht. Daarnaast heeft het Stagefonds tot doel om de doorstroom van lagere naar hogere functies te bevorderen door stageplaatsen aan te bieden voor medewerkers die al een zorgdiploma hebben, maar de ambitie en mogelijkheid hebben om verder te leren.

Een verklarende evaluatie

De uitgevoerde evaluatie heeft het karakter van een verklarende evaluatie, waarin vooral is gekeken naar de plausibiliteit van de beleidstheorie en de daarin werkzame bestanddelen. Er zijn drie instrumenten ingezet:

- *Deskresearch*: analyse van aantallen stageplaatsen 2010-2015 en literatuurstudie;
- *Interviews met stakeholders*: ministeries (VWS en OCW), de onderwijsinstellingen, de zorgorganisaties en sociale partners in de zorg;
- *Online-enquête onder mbo- en hbo-instellingen*n.

Deze evaluatie van het Stagefonds vormt een onderdeel van de Beleidsdoorlichting *artikel 4.2 Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De conclusies over de doeltreffendheid zijn:

- *Aantal stageplaatsen is met meer dan 70% gegroeid bij invoering van het Stagefonds*
  Na de introductie van het Stagefonds is het aantal gesubsidieerde stageplaatsen toegenomen van ruim 27.000 in 2007/2008 tot ruim 47.000 in 2010/2011. Hiermee is op hoofdlijnen voldaan aan de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen van het Stagefonds. Daarna stabiliseert het aantal stageplaatsen (47.000 - 51.000). Dat heeft te maken met bezuinigingen in de zorg.
- *Het is plausibel dat de inzet van het Stagefonds heeft geleid tot groei van het aantal stageplaatsen en stabilisering erna*
  Op basis van de toename van het aantal stageplaatsen (in de beginperiode van het Stagefonds) lijkt het plausibel dat er een directe samenhang van de uitgaven aan het Stagefonds bestaat en de groei van het aantal (gesubsidieerde) stageplaatsen;
- *Er is een verschuiving van mbo-bbl naar mbo-bol en hbo*
  In de verdeling van stageplaatsen over de onderwijssoorten tekent zich in de beschouwde periode een verschuiving af naar substantieel meer stageplaatsen voor mbo-bol niveau 3 en 4 en hbo, en een forse daling van stageplaatsen voor mbo-bbl. Dit komt door meer vraag naar hoger opgeleid personeel, door de toegenomen complexiteit en kwaliteitseisen in de zorg.
- *Er is een mismatch tussen vraag en aanbod van stages op diverse niveaus*
  De vraag naar stages in de zorg is momenteel groter dan het beschikbare aanbod aan stageplaatsen. Deze mismatch is vooral een gevolg van het feit dat het aantal (zorg)studenten op niveau 2 groter is dan de vraag naar personeel op dit niveau.
- *Er is geen duidelijk beeld over de ontwikkeling van de kwaliteit van de stages*
  Over de verandering van de kwaliteit van de stages bestaat geen duidelijk beeld. Studenten zelf zijn in meerderheid tevreden over hun stageplek.
- *Kleine helft onderwijsveld vindt het Stagefonds effectief, iets meer dan de helft is neutraal*
  Een kleine helft van het onderwijsveld geeft een redelijk tot goed oordeel over het Stagefonds. Vooral mbo-instellingen zijn positief over de rol die het Stagefonds speelt, de hbo-instellingen zijn kritischer. Opvallend is dat een ruime helft van het onderwijsveld neutraal oordeelt en

minder dan 10% een matig oordeel uitspreekt. De zorgorganisaties zien de subsidie als een belangrijke meerwaarde voor hun opleidingsbeleid.

De conclusies over de doelmatigheid zijn:

- *Uitvoeringskosten zijn laag < 1%*
  Op basis van informatie van het ministerie van VWS worden de uitvoeringskosten van het Stagefonds geschat op iets minder dan 1 miljoen euro, dat is minder dan 1% van het totaal beschikbare budget aan subsidies van het Stagefonds;
- *Het is niet duidelijk in welke mate het Stagefonds heeft bijgedragen aan betere stages*
  Over de relatie tussen de subsidie vanuit het Stagefonds en de kwaliteit van de stages kunnen geen harde uitspraken worden gedaan, hoewel een deel van de respondenten daar weldegelijk een relatie ziet met de begeleidingscapaciteit in de zorgorganisaties;
- *De uitvoerbaarheid van de regeling is goed*
  De uitvoerbaarheid van de subsidieregeling van het Stagefonds wordt door zowel het onderwijs als de zorgorganisaties als goed beoordeeld, zij het dat de hbo-instellingen op dit punt kritischer zijn dan de mbo-instellingen.

De aanbevelingen zijn:

- Zorg voor inzicht in de huidige en toekomstige vraag naar zorg (care en cure) en het huidige en toekomstige aanbod. Maak daarbij een uitsplitsing naar opleidingsniveaus. Dat geeft dan inzicht in de huidige toekomstige arbeidsmarkt en groei en krimp in deelsectoren.
- Zorg voor een periodieke herijking (elke vier jaar) van de verdeling van de subsidiemiddelen naar opleidingsniveau en –richting op basis van informatie over de (toekomstige) vraag naar arbeid in de zorg.
- Organiseer meer overleg tussen onderwijsinstellingen en zorgorganisaties over de afstemming van het aantal stageplaatsen op de leerling- en studentaantallen en maak hierover bindende of tenminste richtinggevende afspraken. Wie in dit proces de regie moet nemen, kan in overleg met de zorg- en onderwijspartijen worden bepaald.
- Zorg voor een gedegen informatiebasis waarmee de ontwikkeling in het aantal stages en de kwaliteit ervan kan worden gemonitord. Dat moet de basis bieden voor evaluaties van de effectiviteit en doelmatigheid van het Stagefonds in de komende jaren.
- Geef daarbij meer aandacht aan operationalisering en monitoring van de kwaliteit van de stages. Bepaal welke indicatoren hiervoor maatgevend zijn.

1 Het Stagefonds

1.1 Aanleiding

Het Stagefonds Zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is in 2008 opgericht. De aanleiding voor de oprichting van het Stagefonds Zorg werd geschetst in de Arbeidsmarktbrief 2007 'Werken aan de zorg' (hierna: Arbeidsmarktbrief 2007).[1] In de kern bestond de probleemanalyse eruit dat, bij ongewijzigd beleid, het personeelsaanbod zowel op de korte als lange termijn ontoereikend zou zijn om in de toenemende vraag naar gekwalificeerd zorgpersoneel te voldoen. Een toenemende zorgvraag en, onder invloed van de vergrijzing en ontgroening, een dalende omvang van de beroepsbevolking, waren hiervan de oorzaak. Daarnaast speelde de economische conjunctuur waardoor de zorg ten opzichte van andere sectoren op de arbeidsmarkt moeite zou hebben om personeel te werven en te binden.

Arbeidsmarktbrief 2007 over het Stagefonds

"In overleg met de sociale partners in de zorg geven wij de hoogste prioriteit aan het verbeteren en uitbreiden van stages voor studenten van zorgonderwijs. Dit doen we door middelen vrij te maken voor zorginstellingen die stageplaatsen aanbieden. Hiermee beogen we het vergroten van de instroom én doorstroom van personeel. Als instellingen meer stageplaatsen aanbieden, kunnen opleidingen meer studenten aannemen. Het verbeteren van de kwaliteit van de stages is belangrijk voor het verhogen van het studierendement en het beroepsrendement: hoe beter de stage-ervaring, hoe vaker studenten kiezen voor een baan in de zorg. Steeds meer instellingen richten leer/werkafdelingen in om de kwaliteit van de stages te verbeteren. Ze combineren hiermee de voordelen van een intensieve samenwerking met onderwijsinstellingen met het leren op de werkplek zoals tijdens de vroegere in-service-opleidingen."

Bron: Arbeidsmarktbrief 2007 Werken aan de zorg, pagina 15.

De grootste personeelsproblemen zouden zich naar verwachting voordoen voor de verzorgenden op mbo-niveau 3. Aangezien deze vooral werkzaam zijn in de verpleeg- en verzorgingshuizen, bestond de verwachting dat deze sector het meest geconfronteerd zou worden met de personeels-problematiek. Maar ook voor de gehandicaptenzorg, de thuiszorg, de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg werden serieuze personeelstekorten voorzien.

Rol van de overheid

Hoewel het personeelsbeleid in de zorg in eerste instantie als een verantwoordelijkheid van de zorgorganisaties zelf wordt gezien, wees de probleemanalyse uit dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt de oplossingsmogelijkheden van individuele instellingen overstijgen en ook die van sociale partners. Gezien de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor de continuïteit en kwaliteit van de geleverde zorg, nam het kabinet het initiatief om samen met werkgevers- en werknemersorganisaties en andere betrokken partijen het dreigende personeelstekort het hoofd te bieden. Een van de prioriteiten was om de stages voor studenten in het zorgonderwijs te verbeteren en uit te breiden.

[1] Werken aan de zorg, Arbeidsmarktbrief 2007. Kamerstuk II 2008/08, 29282, nr 46.

1.2 Doel

Hoofddoel

Het Stagefonds beoogt zorginstellingen meer stageplaatsen aan te laten bieden en de begeleiding van stagiairs te verbeteren, zodat een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt van de zorg.[2]

Operationele doelstellingen

De doelstelling om 'meer' stageplaatsen te creëren is bij de instelling van het Stagefonds in 2008 door de sociale partners vertaald in drie concrete doelstellingen, namelijk:

- 10% meer mbo-bol stageplaatsen;
- 10% meer hbo regulier stageplaatsen;
- 20% meer mbo-bbl stageplaatsen.[3]

Deze doelstellingen betroffen de periode 2008-2012; deze zijn voor de latere jaren niet bijgesteld. De term 'meer' is daardoor voor de periode na 2012 niet operationeel gedefinieerd.

Het begrip 'beter (begeleiding verbeteren)' is bij instelling van het Stagefonds niet gedefinieerd. Hiervoor zijn geen meetbare doelstellingen vastgesteld.

Aanpalende doelstelling

Naast meer en betere stageplaatsen heeft het Stagefonds ook tot doel om de doorstroom van lagere naar hogere functies[4] te bevorderen door stageplaatsen aan te bieden voor medewerkers die al een zorgdiploma hebben, maar de ambitie en mogelijkheid hebben om verder te leren.

1.3 Wijzigingen in de regeling

Hoewel het Stagefonds Zorg aanvankelijk alleen bedoeld was voor de periode 2008 tot en met 2011 is gekozen om de subsidieregeling na 2011 te continueren. Sinds de oprichting van het Stagefonds zijn diverse wijzigingen in de subsidieregeling doorgevoerd met betrekking tot de uitvoering en financiering. Het doel van het Stagefonds is niet veranderd.

De belangrijke wijzigingen in het Stagefonds sinds 2011:[5]

De beschikbare middelen voor het Stagefonds Zorg zijn de afgelopen jaren naar boven bijgesteld, van €99 miljoen in 2011/2012 naar €112 miljoen in 2015/2016. Achterliggende redenen hiervoor waren onder andere een verruiming van het aantal opleidingen die onder het Stagefonds vallen en de verbreding van de reikwijdte met de invoering van de WMO in 2015.

Het begrip van stage-aanbieder is uitgebreid door toevoeging van alle aanbieders die krachtens de Wmo 2015 zorg bieden. Concreet betekent dit dat er welzijnsinstellingen zijn bijgekomen die in aanmerkingen komen voor een bijdrage uit het Stagefonds.

Met ingang van studiejaar 2014/2015 is de opleiding tot doktersassistent toegevoegd aan de regeling, met ingang van 2015-2016 zijn ook de apothekersassistent en de tandartsassistent toegevoegd.

---

2 http://www.stagefondszorg.nl/.

3 Het gaat hier om een toename van het aantal stageplaatsen, binnen de Stagefondsopleidingen die sinds het eerste Stagefonds jaar onderdeel uitmaken van de regeling, ten opzichte van het nuljaar 2007–2008.

4 In de Arbeidsmarktbrief 2007 wordt hier (alleen) de doorstroom naar niveau 3 expliciet genoemd.

5 De genoemde wijzigingen betreffen de periode na 2011, d.w.z. na de evaluatie van het Stagefonds Zorg door AEF.

Deze toevoeging leidt tot verhoging van het aantal voor subsidie in aanmerking komende stageplaatsen met bijna 2%. Daartoe is het subsidieplafond verhoogd.

Het aanwijzen van de stichting Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (S-BB) ter vervanging van het Kenniscentrum Calibris dat geen wettelijke taken meer heeft.

1.4 Aanpak van de verklarende evaluatie

Voor de verklarende evaluatie van het Stagefonds Zorg is een combinatie gebruikt van kwalitatief en kwantitatief onderzoek:

- *Deskresearch*: analyse van aantallen stageplaatsen 2010-2015 en literatuurstudie.
- *Interviews met stakeholders*: ministeries (VWS en OCW), de onderwijsinstellingen, de zorgorganisaties en sociale partners in de zorg. Bijlage A bevat een overzichtstabel met alle geïnterviewden.
- *Online-enquête onder mbo- en hbo-instelling*en die een zorgopleiding aanbieden. Deze enquête is een herhaling van de enquête onder onderwijsinstellingen (in mbo en hbo) die Andersson, Elffers Felix (AEF) in 2010 in het kader van de toenmalige evaluatie van het Stagefonds heeft uitgevoerd, aangevuld met enkele vragen over de kwaliteit van de begeleiding. Voor de enquête zijn in januari-februari 2016 82 onderwijsinstellingen benaderd. De enquête is verstuurd naar de contactpersonen van de instellingen, zoals die bij VWS bekend waren. In totaal hebben 45 respondenten de enquête ingevuld (respons is 55%).[6] In bijlage B zijn de belangrijkste resultaten van de enquête terug te vinden.

Wij merken op dat de evaluatie, zoals wij die hebben uitgevoerd, gebaseerd is op een combinatie van instrumenten, zoals hierboven opgesomd. Toch zijn er enkele methodologische beperkingen. Het aantal geïnterviewde organisaties betreft een selectie van de belangrijkste stakeholders. De enquête betreft alleen de onderwijsinstellingen; onder de zorgorganisaties is geen enquête gehouden. Bij gebrek aan informatie over de achtergrondkenmerken van de aangeschreven populatie is het bovendien lastig om te oordelen over de representativiteit van de respons.

In de evaluatie is nadrukkelijk gezocht naar een beoordeling en waardering van het Stagefonds vanuit verschillende perspectieven (werkgevers- en werknemersorganisaties, brancheorganisaties, en individuele onderwijsinstellingen en zorgorganisaties). De uitkomsten van de evaluatie zijn niettemin indicatief. Vanuit een intersubjectief perspectief wordt inzicht gegeven in de plausibiliteit van de beleidstheorie.

Deze evaluatie van het Stagefonds vormt een onderdeel van de Beleidsdoorlichting *artikel 4.2 Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1.5 Beleidstheorie

In deze paragraaf schetsen wij in het kort de beleidstheorie van het Stagefonds. De beleidstheorie is opgesteld aan de hand van beleidsdocumenten en interviews met betrokken beleidsambtenaren.

[6] 29 respondenten vertegenwoordigen een mbo-instelling (respons circa 30% van de aangeschreven populatie mbo-instellingen), 16 respondenten vertegenwoordigen een hogeschool (circa 64% van de aangeschreven populatie hbo-instellingen).

Beleidsprobleem: dreigend tekort aan gekwalificeerd zorgpersoneel
De aanleiding voor de instelling van het Stagefonds bestond uit een dreigend tekort aan gekwalificeerd personeel om aan de toenemende zorgvraag te kunnen voldoen. Dit probleem werd in 2007 zowel op de korte termijn (tot 2010) als op de langere termijn verwacht (tot 2020). De ernst en aard van de problematiek verschilde naar beroepsgroep en regio.

Als oorzaken van het dreigende personeelstekort werd gewezen op de toenemende zorgvraag en een teruglopend arbeidsaanbod. Daarnaast speelde de economische conjunctuur waardoor de zorg ten opzichte van andere sectoren op de arbeidsmarkt moeite zou hebben om personeel te werven en te binden.

In het actieplan Zorg koos de overheid voor 3 actielijnen:
- het vergroten van de productiviteit (door innovatie);
- investeringen in behoud van personeel;
- instroombevordering als een van de oplossingen om de verwachte personeelstekorten het hoofd te bieden.

Om extra instroom van nieuw gekwalificeerd personeel te realiseren, was een uitbreiding van de opleidingscapaciteit voor zorgopleidingen noodzakelijk. Naast de theoriecomponent in de opleidingen (mbo en hbo) diende hiervoor het aantal stageplaatsen bij de zorgorganisaties te worden vergroot.

Om onnodige uitval, tijdens en na de opleiding, te voorkomen diende tegelijkertijd aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van de stages. In de Arbeidsmarktbrief 2007 en de bijbehorende probleemanalyse (Regiomarge) wordt de uitval overigens niet geproblematiseerd. Volgens de geïnterviewde beleidsambtenaren bij VWS bestond er vanuit de opleidingen de kritiek dat de studenten niet altijd goed begeleid werden vanuit de zorginstellingen.

Probleemmechanisme: risico op onderinvestering in scholing
Het creëren van meer en betere stageplaatsen brengt kosten met zich mee voor de zorg-organisaties, onder andere voor de stagevergoeding/salaris van de studenten en de gederfde arbeidstijd (productiviteitsverlies) van de praktijkbegeleiders op de werkplek. Hoewel een zorgorganisatie er direct belang bij kan hebben om zelf personeel op te leiden, bestaat er tegelijkertijd de onzekerheid dat de investeringen ten goede kunnen komen aan organisaties die niet of minder zelf studenten opleiden (freerider-gedrag).

> Uit de economische literatuur is bekend dat werkgevers minder geneigd zijn om te betalen voor scholing die gericht is op het opleiden van werknemers die met hun geleerde kennis en vaardigheden ook bij de concurrent aan de slag kunnen (Leuven, 2005).[7] De kans is namelijk aanwezig dat de werknemer na deze scholing het bedrijf verlaat en dat een concurrerende organisatie vervolgens de vruchten van de scholingsinvestering plukt ('poaching'). Als gevolg daarvan is het aannemelijk dat de werkgever een – uit maatschappelijk oogpunt – te geringe hoeveelheid scholing aanbiedt.

Vanuit de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het waarborgen van toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van zorg besloot het kabinet om de benodigde instroombevordering niet (volledig) aan de zorginstellingen en de sociale partners zelf over te laten; daarvoor werden de verwachte arbeidsmarktknelpunten als te omvangrijk gezien, en het risico van onder investering in scholing als te groot.

---

7 Leuven, E. (2005), The economics of training: A survey of the literature. Op cit, in: Goudswaard en Caminada (2009), Het belang van scholing, In TvOF, jaargang 41, 2009, nummer 1.

De interventie: subsidie via het Stagefonds

Om zorgorganisaties te stimuleren meer én betere stageplaatsen te laten aanbieden besloot het kabinet in 2007 om extra middelen vrij te maken. De vorm die de overheid hiervoor koos was een subsidie, waarvoor het kabinet budget beschikbaar stelde oplopend van €45 miljoen in studiejaar 2007/2008 tot €65 miljoen in studiejaar 2010/2011. Een deel van deze middelen kwam voort uit een herbestemming van reeds voor de sector beschikbare middelen. In de Rijksbegroting 2009 wordt hierover het volgende opgemerkt:

> "In 2009 wordt het Stagefonds niet alleen voortgezet, maar wordt ook het bijbehorende budget verhoogd tot € 55 miljoen. Tevens worden de bestaande beleidsregels voor stageplaatsen van BBL-ers overgeheveld naar het Stagefonds. Door de overheid wordt hierbij extra geïnvesteerd om dit ook voor de jeugdzorg, de thuiszorg en de V&V sector mogelijk te maken."

Met de uitbreiding van het Stagefonds voor de jeugdzorg, thuiszorg en de V&V sector was een bedrag gemoeid van € 24,9 miljoen.[8]

De hoogte van het subsidiebedrag per stageplaats was gebaseerd op de kosten (voor de werkgever) van een stagiair per jaar; voor een bbl-er werden deze geschat op € 12.000 en voor een bol-stagiair op € 6.000. Als richtlijn werd door VWS gekozen om ongeveer een kwart van deze kosten te vergoeden. Dit aandeel was volgens de geïnterviewde beleidsambtenaren niet 'hard' onderbouwd, maar bleef binnen de marges van de EU-richtlijnen om niet als staatssteun te worden aangemerkt.

Uitgangspunt was dat de subsidie bestemd was voor stageplaatsen voor opleidingen waarvoor de grootste arbeidsmarkt- en/of stageproblemen werden verwacht. Vanuit deze gedachte werd 60% van het budget gereserveerd voor stages in de beroepsopleidende leerweg (bol) voor zorghulpen, helpenden, sociaal agogen, verzorgenden, verpleegkundigen, en sociaal pedagogische hulpverleners, inclusief enkele opleidingen op hbo-niveau. De overige 40% was bestemd voor stageplaatsen in de bbl-trajecten voor verzorgenden, pedagogisch medewerkers en medewerkers maatschappelijke zorg.

Voorts werd afgesproken dat het grootste deel van het budget ten goede zou komen aan de langdurende zorg (care). In de praktijk betekende dit dat 70% van het budget naar de care en 30% naar de cure ging. Deze verdeling was gebaseerd op de prognose dat juist in de care de grootste knelpunten op de arbeidsmarkt konden worden verwacht.

Uit de geraadpleegde documenten en de interviews met de beleidsambtenaren van VWS is gebleken dat genoemde verdeelsleutel voor het budget na de oprichting van het Stagefonds niet is gewijzigd, althans niet op papier. Vanuit de beleidstheorie geredeneerd zou het logisch zijn om juist de interventie (in termen van de verdeelsleutel) periodiek te herijken op basis van de ontwikkelingen op de (zorg)arbeidsmarkt.

Resumerend

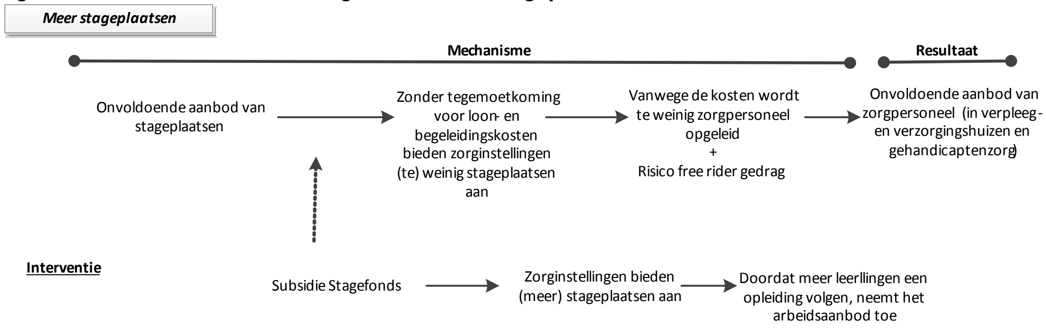
De beleidstheorie van het Stagefonds loopt langs twee lijnen, waarmee (in theorie) meer én betere stageplaatsen worden gerealiseerd. Daarnaast wordt in de Arbeidsmarktbrief 2007 ook aandacht gevraagd voor de rol die het Stagefonds kan spelen in het behoud van personeel, door personeel de mogelijkheid te bieden zich te laten omscholen van niveau 2 naar niveau 3 (doorstroom). Deze

---

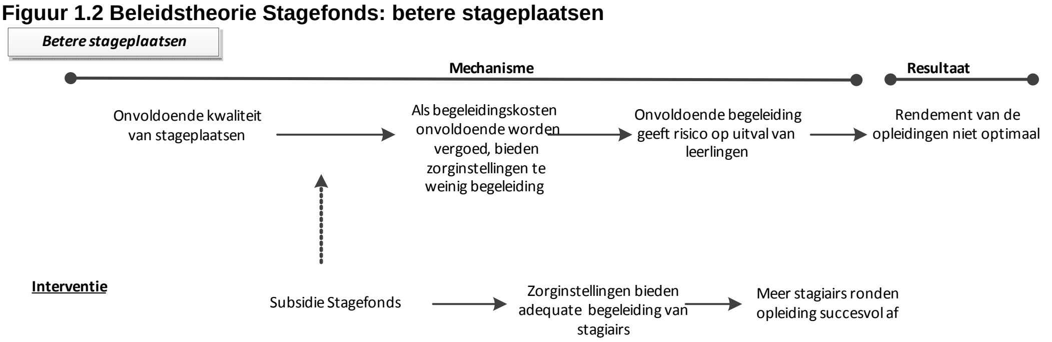
8 VWS, Rijksbegroting 2009.

interventiegedachte is nogal impliciet gelaten. Figuur 1.1, Figuur 1.2 en Figuur 1.3 laten deze 3 interventies schematisch zien.

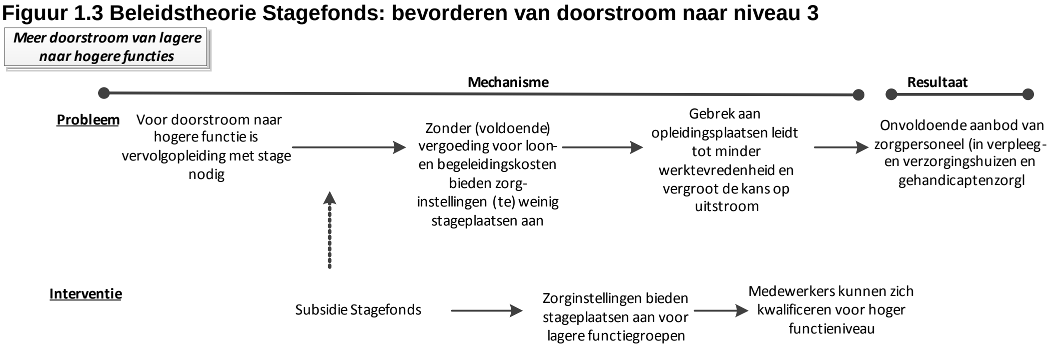
Figuur 1.1 Beleidstheorie Stagefonds: meer stageplaatsen



Figuur 1.2 Beleidstheorie Stagefonds: betere stageplaatsen



Figuur 1.3 Beleidstheorie Stagefonds: bevorderen van doorstroom naar niveau 3



2 Doeltreffendheid Stagefonds Zorg

2.1 Aantal stageplaatsen

Het aantal gerealiseerde stageplaatsen is een belangrijke indicator om de opbrengsten van het Stagefonds te beoordelen. Zoals opgemerkt waren er voor de periode 2008-2012 operationele doelstellingen geformuleerd, namelijk: 10% meer mbo-bol stageplaatsen, 10% meer hbo-regulier stageplaatsen, 20% meer mbo-bbl stageplaatsen.[9]

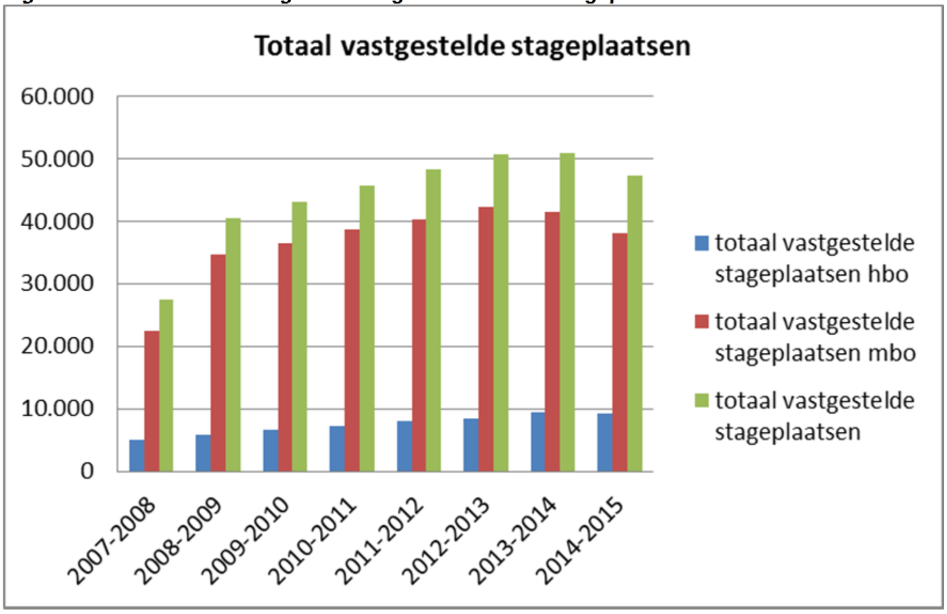
Eerdere evaluatie AEF

Over de periode 2007-2010 werd in de eerdere evaluatie van het Stagefonds (AEF, 2011) geconcludeerd dat het aantal gesubsidieerde stageplaatsen in het mbo was toegenomen. Voor de bol-opleidingen betrof dit een lichte stijging (+1%), voor de bbl een substantiële stijging (+21%), waarmee reeds aan de doelstelling voor 2012 werd voldaan. In het hbo bleef het aantal gesubsidieerde stageplaatsen in deze periode nagenoeg gelijk (-1%).

De trends die AEF in 2010 constateerde, hebben zich daarna doorgezet, maar niet op alle fronten (zie Tabel 2.1 en Figuur 2.1):

- De stijgende trend in het aantal stageplaatsen voor mbo-bol zet versterkt door en bedraagt over de periode 2010-2015 iets meer dan +32%. De doelstelling van +10% wordt daarmee ruimschoots gehaald, zij het wat later dat gepland;
- De substantiële stijging die voor de bbl werd waargenomen (periode 2008 – 2010) slaat na 2013 om in een dalende trend, die over de periode 2010-2015 bijna een vijfde bedraagt (-19,9%). De doelstelling van +10% in 2012 is wel gehaald, maar later te niet gedaan;
- Het aantal gesubsidieerde stageplaatsen voor het hbo stijgt na 2010 met ruim een kwart (+27,7%). De doelstelling van +10% wordt gerealiseerd, hoewel later dan gepland.

Figuur 2.1 Ontwikkeling in aantal gesubsidieerde stageplaatsen 2007/2008-2014/2015



Bron: VWS.

[9] Het gaat hier om een toename van het aantal stageplaatsen, binnen de Stagefondsopleidingen die sinds het eerste Stagefonds jaar onderdeel uitmaken van de regeling, ten opzichte van het nuljaar 2007 – 2008.

Over de periode 2010-2015 blijft het totaal aantal gesubsidieerde stageplaatsen (hbo, bol en bbl) vrijwel ongewijzigd (-0,2%). Na een stijging van het totaal aantal stageplaatsen, tot ruim 50.000 fte in de studiejaren 2012/2013 en 2013/2014, laat het studiejaar 2014/2015 een daling zien (- 7%.); het aantal stageplaatsen is daarmee op het niveau van dat in 2010/2011.

Er bestaan grote verschillen in de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen per opleiding (zie tabel A.2 in bijlage A). Het aantal stageplaatsen voor hbo-verpleegkundigen is tussen 2008 en 2015 bijna verdubbeld, naar 5.026 voltijds stageplaatsen. Het aantal gerealiseerde stageplaatsen is daarmee harder gestegen dan het aantal studenten. Dat ging van 11.500 naar 16.300 (een stijging van 42%).[10]

Conclusie 1: Aantal stageplaatsen is met meer dan 70% gegroeid bij invoering Stagefonds

Na de introductie van het Stagefonds is het aantal gesubsidieerde stageplaatsen toegenomen van ruim 27.000 in 2007/2008 tot ruim 47.000 in 2010/2011. Hiermee is op hoofdlijnen voldaan aan de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen van het Stagefonds. Daarna stabiliseert het aantal stageplaatsen (47.000 - 51.000).

Conclusie 2: Het is plausibel dat de inzet van het Stagefonds heeft geleid tot groei van het aantal stageplaatsen en stabilisering daarna

Op basis van de toename van het aantal stageplaatsen (in de beginperiode van het Stagefonds) lijkt het plausibel dat er een directe samenhang van de uitgaven aan het Stagefonds bestaat en de groei van het aantal (gesubsidieerde) stageplaatsen. Daarna zien wij een stabilisering van het totaal aantal stageplaatsen. Dat er geen verdere doorgroei is geweest kan verklaard worden door de ontwikkelingen in de zorgsector (met name in de care). Uit de interviews bleek dat er door de bezuinigingen op de zorg een negatieve effect op het aanbod van stageplaatsen is geweest.

Over de relatie tussen de subsidie van het Stagefonds en de beoogde kwaliteitsverbetering van de stages kunnen geen harde uitspraken worden gedaan. Hoewel de studenten en de onderwijsinstellingen in meerderheid tevreden zijn over de geboden stages en de begeleiding, blijft de vraag in hoeverre het Stagefonds heeft bijgedragen aan (kwalitatief) betere stages. Wel is duidelijk dat ook de begeleiding van de studenten onder druk staat, als gevolg van de bezuinigingen.

Conclusie 3: Er is een verschuiving van mbo-bbl naar mbo-bol en hbo

In de verdeling van stageplaatsen over de onderwijssoorten tekent zich in de beschouwde periode een verschuiving af naar substantieel meer stageplaatsen voor mbo-bol niveau 3 en 4 en hbo, en een forse daling van stageplaatsen voor mbo-bbl.

[10] Bron: https://www.europa-nu.nl/id/vk1gox969ruh/brief_regering_rapport_arbeid_in_zorg_en.

Tabel 2.1 **Aantal gesubsidieerde stageplaatsen, in fte's (2010-2015)**

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	Trend 2010-2012	Trend 2010-2015
Totaal	**45.756**	**48.368**	**50.577**	**50.915**	**47.266**	**+2,1%**	**-0,2%**
hbo	**7.178**	**8.041**	**8.381**	**9.523**	**9.169**	**+12.0%**	**+27.7%**
hbo-voltijd	6.144.88	6.973.30	7.151.83	8.299.18	7.813	+13.5%	+27.2%
hbo-duaal [a]	1.03	1067	1.230	1231	1.356	+3.3%	+31.2%
mbo-bol	**13.788**	**14.620**	**14.775**	**17.035**	**18.229**	**+6.0%**	**+32.2%**
Niveau 4	7.030	7.433	7.458	8.735	9.912	+5.7%	+41.0%
Niveau 3	4.287	4.681	4.729	5.661	6.160	+9.2%	+43.7%
Niveau 2	2.284	2.341	2.418	2.482	2.029	+2.5%	-11.1%
Niveau 1	187	166	171	156	128	-11.2%	-31.7%
mbo-bbl	**24.790**	**25.707**	**27.420**	**24.350**	**19.867**	**+3.7%**	**-19.9%**
Niveau 4	9.975	10.275	10.403	9.406	8.292	+3.0%	-16.9%
Niveau 3	12.342	12.927	14.362	13.260	10.756	+4.7%	-12.8%
Niveau 2	2.112	2.241	2.400	1.535	717	+6.1%	-66.1%
Niveau 1	360	264	255	149	102	-26.8%	-71.6%

a) In het eerste jaar van de subsidieregeling maakte deze opleiding geen deel uit van de regeling.
Bron: Ministerie van VWS.

2.2 Indicaties voor effecten: kwantitatief en kwalitatief

2.2.1 Invloeden op het aanbod van stageplaatsen

Om inzicht te krijgen in de achtergronden van de ontwikkeling van het aantal gerealiseerde stageplaatsen, is in de enquête onder de onderwijsinstellingen gevraagd welke factoren de afgelopen jaren van invloed zijn geweest op het aantal gesubsidieerde stageplaatsen. Allereerst is aan de respondenten gevraagd de ontwikkeling in het aantal stageplaatsen voor hun eigen instelling kwantitatief te duiden (zie Figuur B 1); dit geeft een beeld van het referentiekader waarmee de respondenten de ontwikkelingen interpreteren. Niet verwonderlijk is dat hoe verder terug in de tijd, hoe meer respondenten niet meer weten welke ontwikkeling zich heeft voorgedaan.

Wanneer we ons beperken tot de recentere jaren, zien de meeste respondenten een daling in het aantal stageplaatsen. Zoals aangegeven, is dit conform de recente ontwikkeling in het aantal geregistreerde stageplaatsen voor mbo-bbl. Een klein deel van de respondenten ziet een toename van het aantal stageplaatsen. Dit geldt alleen voor de mbo-bol opleidingen. Vervolgens is de respondenten een aantal ontwikkelingen voorgelegd met de vraag om deze te waarderen in termen van een positieve, negatieve of neutrale invloed op het aanbod van stageplaatsen. Ook in de interviews is deze vraag aan de orde geweest.

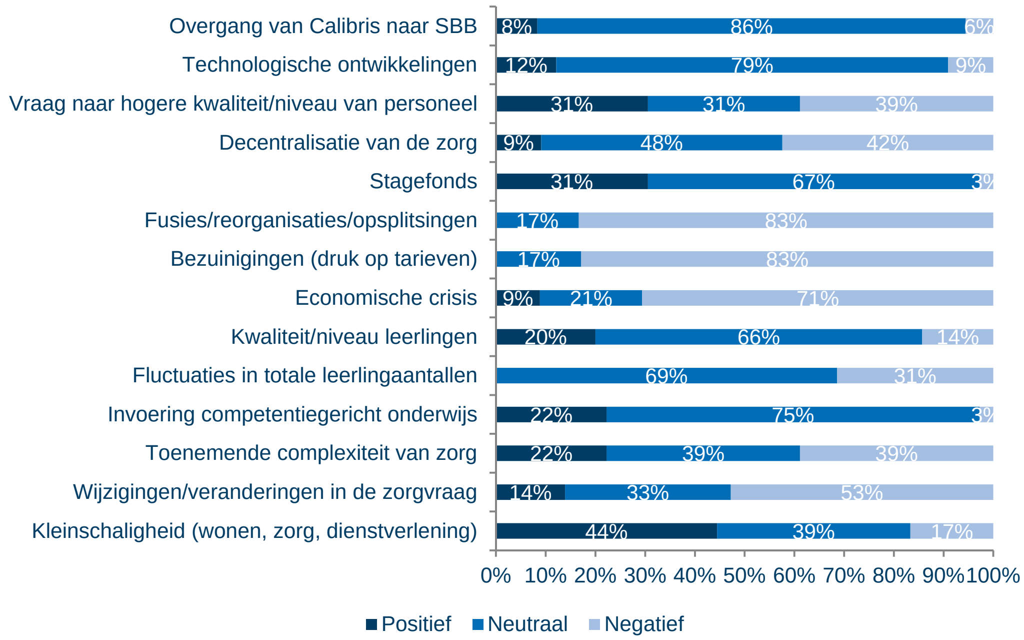
De ontwikkeling in het aantal stageplaatsen heeft volgens de onderwijsinstellingen (in de enquête) een aantal oorzaken (zie Figuur 2.2). Deze ontwikkelingen zijn grotendeels bevestigd in de interviews met de koepelorganisaties, zorgorganisaties en onderwijsinstellingen.

- De daling in het aanbod van stageplaatsen is vooral een gevolg (geweest) van bezuinigingen, fusies en reorganisaties bij de werkgevers in de zorg. Zeker de bezuinigingen hebben een negatieve uitwerking gehad op de vraag naar personeel;

- De groei van het aantal stageplaatsen in bepaalde opleidingen is volgens de onderwijsinstellingen en geïnterviewden primair een gevolg van de toegenomen vraag naar hoger opgeleid personeel, als gevolg van toegenomen complexiteit en kwaliteitseisen in de zorg en wijzigingen in de zorgvraag (onder andere meer kleinschalige zorg en dienstverlening);
- Een aantal ontwikkelingen laat een gemengd beeld zien wat betreft de invloed op het aanbod van stageplaatsen; dit geldt het meest voor de vraag naar hoger gekwalificeerd personeel, de toenemende complexiteit in de zorg en wijzigingen in de zorgvraag.

Volgens een derde van de onderwijsinstellingen heeft het Stagefonds een positief effect op het aanbod van stageplaatsen (zie Figuur 2.2). Ook de geïnterviewde zorgorganisaties zijn hierover positief, hoewel de hoogte van de subsidie volgens hen niet toereikend is om de gemaakte kosten te dekken. Hierbij moet worden opgemerkt, dat dit ook niet de bedoeling is van het Stagefonds.

Figuur 2.2 Invloed van ontwikkelingen op het aanbod van stageplaatsen binnen zorgorganisaties



Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

Conclusie 4: Aanbod stageplaatsen staat onder druk door bezuinigingen in de zorg

Volgens de onderwijsinstellingen heeft het aanbod van stageplaatsen de afgelopen jaren onder druk gestaan door forse bezuinigingen in de zorg. Hierbij worden de hogere werkdruk van het personeel en een beperktere behoefte aan nieuwe instroom van personeel als argumenten genoemd.

Conclusie 5: Hogere complexiteit in de zorg verklaart het gevraagde niveau van de stage

Het aantal gesubsidieerde stageplaatsen voor mbo-bol en hbo is toegenomen. Dit komt door meer vraag naar hoger opgeleid personeel, wat een gevolg is van de toegenomen complexiteit en kwaliteitseisen in de zorg.

2.2.2 Kwantitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod van stageplaatsen

De huidige stagemarkt wordt gekenmerkt door een kwantitatieve mismatch. Zowel uit de interviews met zorgorganisaties, als de onderwijsinstellingen komt naar voren dat de vraag naar stages groter is dan het aantal beschikbare stageplaatsen en de arbeidsmarktperspectieven daarna. Dit geldt in bijzonder voor de opleidingen op niveau 2, waarvoor het arbeidsmarktperspectief matig is, maar het

aantal studenten aanzienlijk. Voor mbo-bol niveau 4 en hbo-opleidingen is het arbeidsmarktperspectief beter, maar zijn er desondanks te weinig stageplekken beschikbaar.

In de enquête onder de onderwijsinstellingen geeft ruim de helft van de respondenten (56%) aan dat er op dit moment onvoldoende aanbod is van stageplaatsen vanuit zorgorganisaties, gezien de vraag vanuit de opleiding(en). De omvang van het probleem lijkt relatief beperkt: naar schatting van de respondenten moet 5-10% van de leerlingen noodgedwongen wachten op een stageplaats, omdat er geen plek is.

De aansluiting tussen het aanbod aan stageplaatsen vanuit de zorgorganisaties en de vraag naar stages vanuit onderwijsinstellingen wordt in de enquête door 49% van de onderwijsinstellingen als goed beoordeeld, 54% vindt de aansluiting matig. De belangrijkste reden voor een matige beoordeling is het tekortschietende aanbod aan stageplaatsen in bepaalde branches.
De aansluiting tussen vraag en aanbod van stageplaatsen verschilt zowel naar opleidingsniveau, als naar sector. We lichten dit kort nader toe.

Verschillen per opleidingsniveau:

- Voor niveau 2 (vooral bol) is het vinden van een stageplek al langere tijd een probleem. Momenteel neemt de vraag naar stageplekken voor niveau 2 af;
- Stagiairs op niveau 3 (veel bbl) vinden weliswaar een stageplek, maar moeizaam;
- Voor niveau 4 (bol, verpleegkundige) en voor de hbo-opleidingen is er een tekort aan stageplekken, hoewel het arbeidsmarktperspectief goed is.

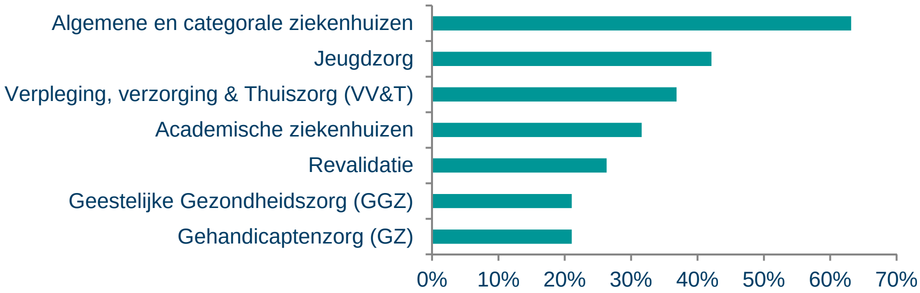
Verschillen per sector

Uit de interviews komt naar voren dat de situatie op de stage markt verschilt per sector:

- In de *geestelijke gezondheidszorg* (GGZ) hebben bezuinigingen en reorganisaties de afgelopen jaren geleid tot een dalende vraag naar (nieuw) personeel. Als gevolg hiervan is het aantal aangeboden stageplaatsen binnen de GGZ gedaald en het toekomstig arbeidsmarktperspectief verslechterd. De vraag naar stages is momenteel groter dan het aanbod van stageplaatsen;
- *Verpleeg- en verzorgingshuizen* (*VVT)* ervaren dat de aantrekkelijkheid van hun sector onder studenten minder is dan bijvoorbeeld de ziekenhuizen. Hier bestaat een relatief ruime stagemarkt;
- Voor de *ziekenhuizen* is de vraag naar stageplekken (veel) groter dan het beschikbare aanbod. Een extra belastende factor voor de ziekenhuizen is dat zij ook een opleidingstaak hebben om voor de sectoren GGZ, VVT en de gehandicaptenzorg voldoende gediplomeerde verpleegkundigen uit te laten stromen. Dat levert voor de ziekenhuizen extra druk op om voldoende stageplaatsen aan te bieden. Kwantitatieve gegevens hierover ontbreken.

In de enquête onder de onderwijsinstellingen wordt door bijna tweede derde van de respondenten gewezen op stagetekorten in de ziekenhuissector. Zoals eerder opgemerkt heeft dit voor een deel te maken met de opleidingsfuncties die de ziekenhuizen hebben voor andere zorgsectoren. Maar ook in de andere zorgsectoren zijn er tekorten aan stageplaatsen (Figuur 2.3).

Figuur 2.3 Branches met onvoldoende aangeboden stageplaatsen (volgens de onderwijsinstellingen)

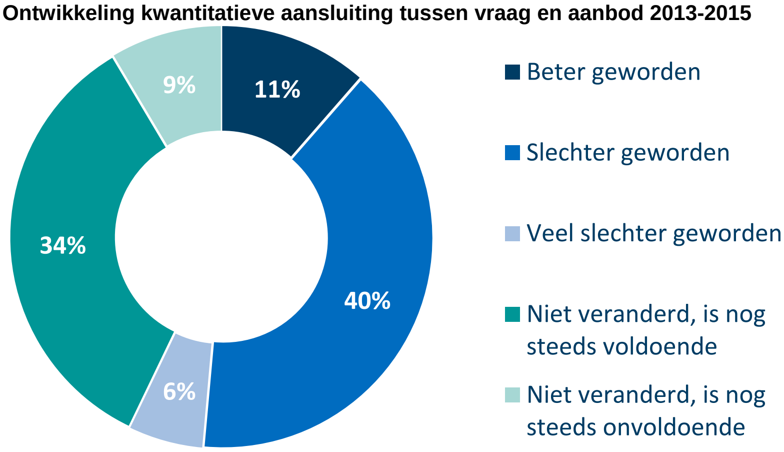


Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

Ontwikkeling in kwantitatieve aansluiting 2013-2015

Bijna de helft van de onderwijsinstellingen is van mening dat de kwantitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod in de periode 2013-2015 slechter is geworden (Figuur 2.4). Dit is volgens hen het gevolg van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen in de zorg- en welzijnssector. Zorgorganisaties hebben te maken (gehad) met o.a. bezuinigingen, fusies en reorganisaties. Hierdoor zijn er minder mensen op de werkvloer, waardoor er minder tijd en budget is om leerlingen te begeleiden. Het vergt soms veel extra inspanningen om het gat te dichten tussen het grote aantal studenten dat een stage moet volgen en het aantal aangeboden stageplaatsen. Hierdoor staat ook de kwaliteit van de stages onder druk. Alleen met veel extra inspanningen lukt het nog om voldoende stageplaatsen te vinden.

Figuur 2.4 Ontwikkeling kwantitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod 2013-2015



Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

Conclusie 6: Er is een mismatch tussen vraag en aanbod van stages op diverse niveaus

De vraag naar stages in de zorg is momenteel groter dan het beschikbare aanbod aan stageplaatsen. Deze mismatch is vooral een gevolg van het feit dat het aantal (zorg)studenten op niveau 2 groter is dan de vraag naar personeel op dit niveau. De opleidingsbereidheid voor het aanbieden van stageplaatsen en de begeleiding van studenten door de zorgorganisaties staat onder druk als gevolg van bezuinigingen in de zorg.

2.2.3 Kwaliteit van de stageplaatsen

Naast het stimuleren van voldoende stageplaatsen heeft het Stagefonds ook tot doel om de kwaliteit van de stages te bevorderen. Hoe de term 'kwaliteit' moet worden opgevat is in de subsidieregeling niet helder geformuleerd, noch is hier systematisch informatie over verzameld. In

de door ons uitgevoerde enquête onder de onderwijsinstellingen zijn hierover enkele vragen gesteld.

De indruk onder de geïnterviewden is dat de kwaliteit van de stages sterk wisselt. Onder invloed van bezuinigingen is het aantal praktijkopleiders en opleidingsfunctionarissen gedaald. De werkdruk voor de stagebegeleiders is daardoor toegenomen.

Tevredenheid van de stagiairs

De kwaliteit van de stageplaats komt onder andere tot uiting in het oordeel van de stagiairs over hun stageplek en de begeleiding die zij daar krijgen. Een bron die hier wel iets over zegt is de JOB-monitor, een grootschalig landelijk onderzoek, uitgevoerd door de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB), onder bol- en bbl-studenten.[11]

Uit de JOB-monitor blijkt dat twee derde van de studenten (61%) in de bol-opleidingen zorg en welzijn tevreden is over hun stage. Dit is iets boven het gemiddelde beeld voor alle opleidingen (57%) en slechts een fractie onder de groep studenten die het meest tevreden is (63%). In de bbl-trajecten zorg en welzijn is 70 procent van de studenten tevreden over hun stage. Ook dit is iets boven het gemiddelde van alle bbl-leerlingen (65%) en wat lager dan de hoogst scorende groep op tevredenheid (79%). Hoewel in de JOB-monitor ook meer specifieke vragen worden gesteld over de moeite die het heeft gekost om een stageplek te vinden, de begeleiding door het leerbedrijf op de werkplek, en de aansluiting tussen schooltheorie en stagepraktijk, worden de uitkomsten hiervan niet verbijzonderd naar opleidingsdomein. Evenmin kan een ontwikkeling in de beoordeling over de jaren heen worden gemaakt, hoewel dat in theorie mogelijk zou moeten zijn.

In een aantal interviews werd opgemerkt dat studenten niet altijd tevreden zijn over de toewijzing van een stageplek. In het algemeen geldt dat studenten vooral stage willen lopen in een ziekenhuis. Dit is niet altijd mogelijk, waardoor de stage soms in een andere instelling plaatsvindt, bijvoorbeeld een verzorgingstehuis.

Daarnaast is een veel gehoorde klacht dat de stage niet in de buurt is, waardoor studenten relatief ver voor hun stage moeten reizen. De situatie voor studenten op het plattenland is anders dan in de Randstad; daar zijn er meer instellingen en zijn de afstanden korter.

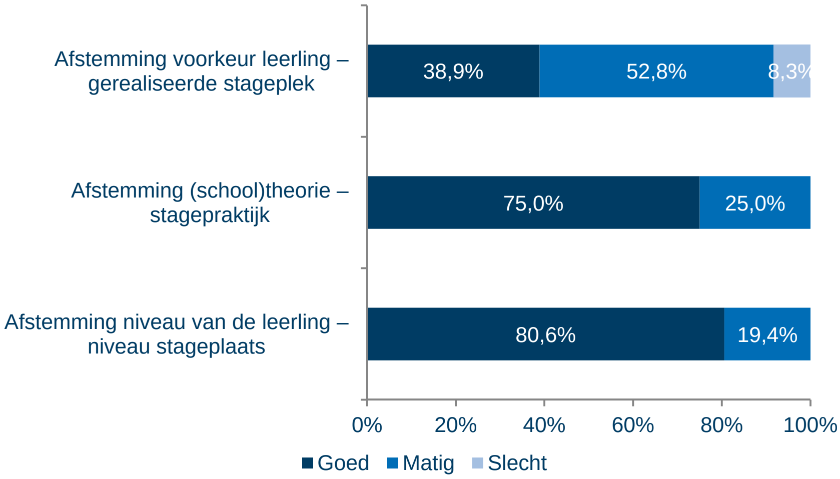
Kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod van de stage

De respondenten beoordelen de kwaliteit van het beschikbare aanbod aan stageplaatsen als 'matig' (46%) en als 'goed' (54%) (niet in de figuur opgenomen). De kwaliteit van een stage is geen losstaand gegeven, maar is een resultante van de wisselwerking tussen de stageplek/-begeleider, de kenmerken van de stagiair en de opleiding die hij of zij op school volgt. Op deze onderdelen zijn de onderwijsinstellingen bevraagd:

- De onderwijsinstellingen zijn in ruime meerderheid positief over de afstemming van de stage op het niveau van de leerling en over de afstemming van de schooltheorie op de stage praktijk (Figuur 2.5);
- Minder positief zijn de respondenten over de afstemming van de gerealiseerde stageplek op de individuele voorkeur van de leerling.

[11] In 2014 werd aan de JOB-monitor deelgenomen door 255.851 mbo-studenten, 51% van de populatie. Zie: http://www.jobmbo.nl/wp-content/uploads/2014/07/JOB-Monitor-2014s.pdf.

Figuur 2.5 **Kwalitatieve aansluiting van de stage op de schooltheorie, het niveau en de voorkeur van de leerling/student, volgens de onderwijsinstellingen**



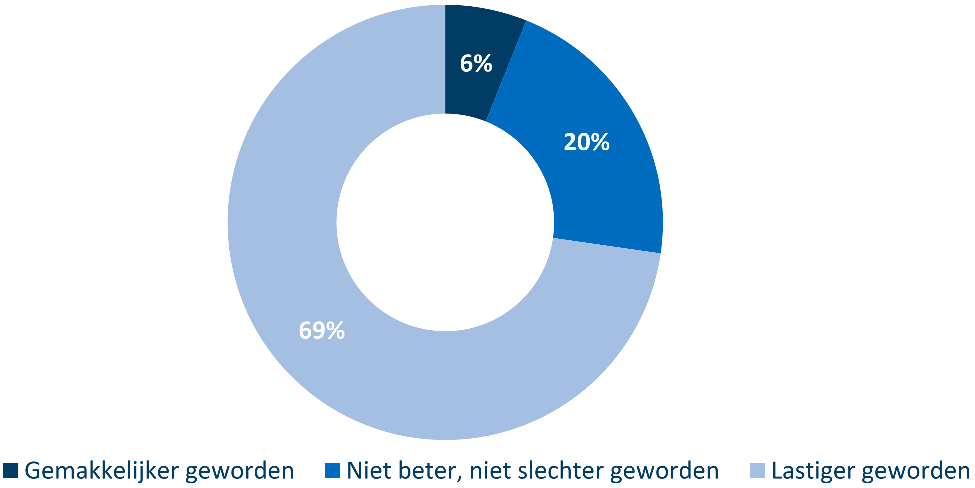
Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

Volgens een deel van de geïnterviewden staat de aansluiting van het onderwijs op de praktijk onder druk, omdat de opleidingen algemener worden ingericht en branche specifieke kenmerken steeds minder herkenbaar zijn in de opleidingen.

Ontwikkeling in kwalitatieve aansluiting 2011-2015

Twee derde van de onderwijsinstellingen is van mening dat de *kwalitatieve* aansluiting tussen vraag en aanbod in de afgelopen jaren (2011/2015) is veranderd. Het vinden van kwalitatief goede stageplaatsen in deze periode is volgens een ruime meerderheid (69%) lastiger geworden (Figuur 2.6). De belangrijkste redenen hiervoor zijn: (1) er worden minder stageplaatsen aangeboden bij zorgorganisaties en (2) binnen bepaalde opleidingen is het aantal leerlingen/studenten toegenomen, terwijl het aanbod van stageplaatsen voor leerlingen van deze opleidingen gelijk is gebleven. Kortom, de kwantitatieve frictie tussen vraag en aanbod van stageplaatsen leidt er voor een deel van de studenten toe dat zij niet de stageplaats vinden die passend is bij hun niveau en opleidingsrichting.

Figuur 2.6 **Ontwikkeling in het vinden van kwalitatief goede stageplaatsen in de periode 2011-2015**



Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

Begeleiding van de stagiair

Er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in de kwaliteit van stages, onder andere door de invoering van een beroepspraktijkvorming (BPV) protocol[12] in het mbo, waarmee de verhoudingen tussen leerbedrijf, leerling en school worden vastgelegd. Het protocol waarborgt dat een leerling goed begeleid kan worden tijdens de opleiding en dat helder is wat de wederzijdse verwachtingen zijn tussen de betrokken partijen. Voor de hbo-opleidingen ontbreekt zo'n protocol nog.

> **BPV-protocol**
>
> De meeste onderwijsinstellingen (mbo) geven aan te beschikken over een protocol voor het begeleiden van stagiairs (89%). Belangrijke onderdelen hierin zijn afspraken over vaste momenten voor evaluatie en feedback, een vaste begeleider voor de stagiair, een stage- of praktijkovereenkomst met de student, en vaste contactmomenten met het leerbedrijf. Het protocol is een levend document, dat indien nodig wordt bijgesteld onder invloed van wijzigingen in het curriculum en de kwalificatiestructuur, veranderingen in het werkveld, nieuwe kwaliteitsafspraken en ervaringen van stagiairs en andere betrokkenen.

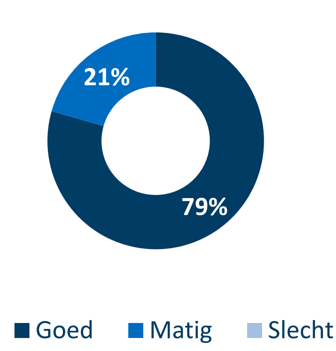
Ondanks dat er in de afgelopen jaren reeds veel geïnvesteerd is in de kwaliteit, stellen geïnterviewden dat er nog veel te winnen is op het terrein van werkbegeleiders. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in het opleiden van de werkbegeleiders. Volgens sommige geïnterviewden zou de subsidie uit het Stagefonds hiervoor meer dienen te worden benut.

Aan de onderwijsinstellingen is in de enquête een oordeel gevraagd over de begeleiding door de scholen zelf en de begeleiding door het stagebedrijf (Figuur 2.7). Wij benadrukken dat in de enquête alleen de onderwijsinstellingen om hun mening is gevraagd:

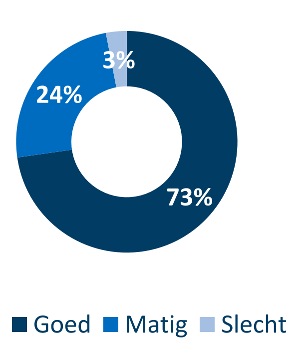
- De kwaliteit van de begeleiding door school wordt door een ruime meerderheid van de scholen als 'goed' beoordeeld (79%). Iets meer dan de helft is van mening dat deze begeleiding de afgelopen jaren (sinds 2011) is verbeterd;
- Het grootste deel van de scholen in de enquête beoordeelt de kwaliteit van de begeleiding vanuit de zorgorganisaties als goed (73%). Volgens een meerderheid (65%) is dit de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven.

Figuur 2.7 Beoordeling van de stagebegeleiding door de school en vanuit het stagebedrijf, volgens de onderwijsinstellingen

Begeleiding door de school



Begeleiding vanuit het stagebedrijf



Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

De scholen vinden dat zij voldoende tijd besteden aan de begeleiding van de stagiairs. In de afgelopen jaren (2011/2015) is de begeleidingstijd naar hun eigen inschatting iets toegenomen (39%) dan wel gelijk gebleven (33%).

12 Zie https://www.s-bb.nl/bedrijven/beroepspraktijkvorming.

Hoewel de onderwijsinstellingen signaleren dat bij een deel (minderheid) van de leerbedrijven de begeleidingstijd de afgelopen jaren is afgenomen, wordt volgens een ruime meerderheid van de onderwijsinstellingen (82%) op dit moment voldoende tijd besteed aan de begeleiding van stagiairs op de stageplek.

Factoren die de kwaliteit van de stages de afgelopen jaren onder druk hebben gezet, zijn gerelateerd aan bezuinigingen, fusies/reorganisaties van zorgorganisaties, waardoor er volgens betrokken minder tijd en capaciteit is voor de begeleiding. In sommige interviews is er dan ook voor gepleit dat er op moet worden toegezien dat studenten daadwerkelijk begeleid worden als stagiairs en niet worden gezien als een extra medewerker. De praktijk wijst volgens sommigen anders uit.

Juist in deze context wordt het Stagefonds door de onderwijsinstellingen als een waardevol instrument gezien; 31% stelt dat de subsidieregeling een positief effect heeft (gehad) op de kwaliteit van de stagebegeleiding. Twee derde van de instellingen oordeelt hierover neutraal (zie bijlage B, Figuur B.7).

Afstemming onderwijsinstelling en stagebedrijf

Een optimaal functionerende stagemarkt vraagt om overleg en afstemming tussen de betrokkenen: het onderwijsveld en de zorgorganisaties. In meerdere interviews met de zorgorganisaties en de koepelorganisaties, is aangegeven dat dit onvoldoende gebeurt, met name in het hbo. De enquête levert wat dit betreft een gemengd beeld op. Aan de ene kant geven de onderwijsinstellingen aan dat zij vooral schriftelijk worden geïnformeerd door de organisaties over de aantallen beschikbare stageplaatsen dat op beperkte interactie wijst. Aan de andere kant geeft een ruime meerderheid van de scholen aan dat de samenwerking tussen de onderwijsinstelling en de zorgorganisaties in de periode 2011-2015 intensiever en beter is geworden.

Conclusie 7: Er is geen duidelijk beeld over de ontwikkeling van de kwaliteit van de stages

Over de verandering van de kwaliteit van de stages bestaat geen duidelijk beeld. Studenten zelf zijn in meerderheid tevreden over hun stageplek. Hoewel door het onderwijs overwegend positief wordt geoordeeld over de begeleiding, zowel op school als op de werkplek, bestaat de perceptie dat de begeleiding op de werkplek de afgelopen jaren minder is geworden als gevolg van de bezuinigingen. Volgens een deel van de respondenten heeft de subsidie van het Stagefonds een positief effect op de kwaliteit van de begeleiding.

2.3 Gepercipieerde effectiviteit van het Stagefonds

Aan de onderwijsinstellingen is in de enquête de vraag voorgelegd om het effect van het Stagefonds op verschillende thema’s te beoordelen (Figuur 2.8). Wat allereerst opvalt, is dat de helft of zelfs meer het effect van het Stagefonds als ‘neutraal’ beoordeelt. De andere helft daarentegen ziet wel een meerwaarde van het Stegfonds op de genoemde thema’s. Blijkbaar bestaat er in het onderwijsveld geen unaniem oordeel over het Stagefonds. Op alle genoemde thema’s zijn de respondenten uit het mbo aanzienlijk positiever dan de respondenten uit het hbo, die overwegend neutraal antwoorden. De achtergronden van dit verschil zijn in de evaluatie niet nader onderzocht. De geïnterviewde zorgorganisaties erkennen dat de subsidiebijdrage een belangrijk instrument is in hun opleidingsbeleid.

Figuur 2.8 **Gepercipieerd effect van Stagefonds op verschillende uitkomsten (volgens de onderwijsinstellingen)**



Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

Conclusie 8: Kleine helft van het onderwijsveld ziet positieve effecten Stagefonds, iets meer dan de helft is neutraal

De gepercipieerde effectiviteit over het Stagefonds is wisselend. Een kleine helft van het onderwijsveld geeft een redelijk tot goed oordeel over het Stagefonds. Vooral mbo-instellingen zijn positief over de rol die het Stagefonds speelt, in het bijzonder wat betreft de samenwerking tussen het onderwijs en de zorgorganisaties, de bijdrage van het fonds aan het oplossen van arbeidsmarktproblematiek, kwaliteit van de stagebegeleiding en het aantal aangeboden stageplaatsen. De hbo-instellingen zijn kritischer. Opvallend is dat een ruime helft van het onderwijsveld neutraal oordeelt en minder dan 10% een matig oordeel uitspreekt. De zorgorganisaties zien de subsidie als een belangrijke meerwaarde voor hun opleidingsbeleid.

3 Doelmatigheid

3.1 Inleiding

Doelmatigheid betreft de verhouding tussen uitgaven aan en van het Stagefonds en de resultaten hiervan. Een uitgave is doelmatig wanneer dezelfde beleidsuitkomsten met minder middelen niet kunnen worden behaald, of wanneer met dezelfde middelen niet meer of betere prestaties kunnen worden behaald. Om over doelmatigheid uitspraken te kunnen doen is informatie nodig over de middelen die worden ingezet, inzicht in de kwantiteit en inzicht in de kwaliteit van de gerealiseerde prestaties en effecten. Voor het Stagefonds is informatie over deze onderdelen niet of onvolledig beschikbaar. Uitspraken over doelmatigheid zijn hierdoor niet goed mogelijk. Bovendien ontbreekt het aan geschikt vergelijkingsmateriaal (referentienorm), waardoor de doelmatigheid van het Stagefonds niet met alternatieven vergeleken kan worden.

De prestaties van het Stagefonds betreffen het aantal en de kwaliteit van de stageplaatsen, zoals die in het voorgaande hoofdstuk zijn besproken. De uitgaven hebben betrekking op de uitgekeerde subsidiegelden en de uitvoeringskosten van VWS, Calibris/S-BB en de onderwijsinstellingen (mbo en hbo). De uitvoeringskosten bij de zorgorganisaties zijn niet bekend; op basis van de interviews bestaat de indruk dat deze laag zijn. Als onderdeel van de doelmatigheidsvraag hebben wij ook gekeken naar de procesmatige kant van het Stagefonds, bijvoorbeeld knelpunten in de uitvoering of administratieve lasten.

3.2 Uitgaven aan de maatregel

De beschikbare middelen voor het Stagefonds Zorg zijn de afgelopen jaren verschillende keren naar boven bijgesteld, als gevolg van wijzigingen in de wetgeving waardoor de reikwijdte van de subsidieregeling werd verruimd en stageplaatsen van nieuwe opleidingen voor subsidie in aanmerking kwamen. De (maximale) bijdrage van VWS aan het Stagefonds is de afgelopen jaren daardoor geleidelijk gegroeid van €99 miljoen in het studiejaar 2011/2012 naar €112 miljoen in het studiejaar 2015/2016.

Uitgaande van het subsidieplafond en het aantal gerealiseerde stageplaatsen bepaalt VWS een normbedrag per opleidingscategorie. Afhankelijk van de feitelijke kosten voor de werkgever bestaan hierin verschillen naar type opleiding (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Normbedragen 2015 Stagefonds 2014-2015, per voltijdse stageplaats

	Normbedrag
A. mbo bol en hbo voltijd/deeltijd	€ 1.687,07
B. mbo bbl exclusief niveau 3	€ 1.710,11
C. mbo bbl niveau 3	€ 4.386,70
D. hbo V duaal	€ 2.679,95

Bron: www.stagefondszorg.nl.

In het algemeen geldt dat de zorgorganisaties tevreden zijn over deze vergoeding die veel andere sectoren niet kennen, hoewel het bedrag niet kostendekkend is. Maar dit is ook niet de doelstelling van het Stagefonds. Zoals eerder aangegeven, beoogt VWS met de subsidie ongeveer een kwart van de daadwerkelijke kosten te compenseren.

Een argument om het normbedrag te verhogen zou, volgens de zorgorganisaties, zijn dat het aantal stages op de hogere niveaus (4 en hoger) is toegenomen en dat dit meer begeleiding vraagt, (deels) ook door hoger gekwalificeerde, en dus duurdere professionals.

Conclusie 9: Uitvoeringskosten zijn laag < 1%

Op basis van informatie van het ministerie van VWS worden de uitvoeringskosten van het Stagefonds geschat op iets minder dan 1 miljoen euro. Dit bedrag is grofweg opgebouwd uit € 150.000 uitvoeringskosten bij VWS (afdeling die zich parttime bezighoudt met de toekenning van de subsidies). Daarnaast gaat ongeveer € 180.000 naar de scholen, die een centrale rol in de administratie van stagiairs vervullen. Tot slot gaat ongeveer € 500.000 / € 600.000 naar Calibris/S-BB voor de uitvoering van de regeling. Al met al bedragen de uitvoeringskosten minder dan 1% van het totaal beschikbare budget aan subsidies van het Stagefonds.

Relatie met overige subsidies

Ten tijde van de invoering van het Stagefonds was de subsidie aanvullend op de bestaande afdrachtvermindering van € 1.200 per jaar voor bbl'-ers van niveau 1 en 2. Per 1 januari 2014 is deze vervangen door de regeling Praktijkleren van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) waarmee werkgevers (niet alleen in de zorg) een tegemoetkoming kunnen aanvragen voor de kosten die worden gemaakt voor de begeleiding van een leerling, deelnemer of student van een bbl-opleiding. Het maximale subsidiebedrag is € 2.700 per gerealiseerde praktijk- of leerwerkplek.

Daarnaast is in april 2014 het sectorplan Zorg tot stand gekomen dat, erop is gericht om 80.000 mensen op te leiden voor ander werk in de sector zorg en welzijn en/of van werk naar werk te begeleiden.[13] Van de naar verwachting 80.000 mensen wordt een derde naar ander werk begeleid buiten de zorgsector. De rest wordt om- en bijgeschoold voor een nieuwe functie binnen de zorg, waarvan 5.000 leerwerkplekken voor jongeren zijn bedoeld. Het plan kost in totaal € 200 miljoen, waarvan de helft door het Rijk wordt betaald en de andere helft door de sector zelf. Een expliciete doelstelling van het sectorplan is instroombevordering van jongeren en behoud van bbl-plaatsen.

Het sectorplan Zorg geeft een beeld van een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch tussen vraag naar zorg en het aanbod bij de werkgevers in de zorg. In welke mate stages van nieuwe medewerkers met een recente opleiding en vaardigheden daarbij past of niet, is onduidelijk. Een beoordeling van de synergie of overlap tussen de verschillende subsidieregelingen valt buiten de scope van deze evaluatie en wordt door ons aanbevolen, zowel voor de toets op de beleidstheorie, alsook voor de doelmatigheid van het Stagefonds.

3.3 Relatie tussen uitgaven/investeringen en opbrengsten van de maatregel

Wanneer we de beschikbare subsidie van het Stagefonds afzetten tegen het aantal gerealiseerde stageplaatsen dan blijkt de subsidie die per fte aan stageplaatsen wordt uitgegeven over de jaren heen redelijk stabiel (zie Tabel 3.2). Het bedrag varieert grofweg tussen de 2.000 en 2.300 euro per fte stageplaats. Er lijkt een bescheiden volume-effect te zijn; naarmate er meer fte's aan stageplaatsen worden gerealiseerd dalen de uitgaven per fte. Dat is af te leiden uit de lagere uitgave per stageplaats in de jaren 2011/2012, 2012/2013 en 2013/2014.

[13] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/04/22/sectorplan-zorg-helpt-tachtigduizend-werknemers.

Het studiejaar 2010/2011 vormt een uitzondering; de algemene bezuinigingsopdracht van VWS leidde tot een eenmalige bezuiniging op het Stagefonds van 26 miljoen euro (AEF, 2010). Dit heeft de groei in het aantal stageplaatsen in dat jaar overigens niet geremd. Blijkbaar hebben de zorgorganisaties toen zelf de kosten gedragen. Na 2011 besloot het kabinet de Stagefondsregeling structureel voort te zetten.

Tabel 3.2 Beschikbare subsidie afgezet tegen het aantal gesubsidieerde stageplaatsen

	2007/ 2008 [a]	2008/ 2009 [a]	2009/ 2010 [a]	2010/ 2011 [a]	2011/ 2012 [b]	2012/ 2013 [c]	2013/ 2014 [d]	2014/ 2015 [e]
Beschikbare subsidie (mln €)	63	99	99	*73*	99	106	110	110
Gesubsidieerde stageplaatsen (fte)	27.487	40.461	43.068	*45.755*	48.368	50.577	50.915	47.266
Gemiddelde uitgaven per fte stageplaats(€)	2.292	2.447	2.299	*1.595*	2.046	2.095	2.160	2.327

a) Cijfers overgenomen van AEF (2010).
b) Subsidieregeling stageplaatsen zorg 2011/2012 (versie 04-06-2012).
c) Staatscourant Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 29 mei 2013, 116543-103547-MEVA, houdende wijziging van de Subsidieregeling stageplaatsen zorg 2011/2012 in verband met het subsidieplafond en de aanvraagprocedure.
d) Subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II Studiejaar 2014-2015).
e) https://www.europa-nu.nl/id/vk1gox969ruh/brief_regering_rapport_arbeid_in_zorg_en.

Conclusie 10: Het is niet duidelijk in welke mate het Stagefonds heeft bijgedragen aan betere stages

Over de relatie tussen de subsidie vanuit het Stagefonds en de kwaliteit van de stages kunnen geen harde uitspraken worden gedaan, hoewel een deel van de respondenten daar weldegelijk een relatie ziet met de begeleidingscapaciteit in de zorgorganisaties.

Een extensivering van beleid (-20%)

In een beleidsdoorlichting is een vast onderdeel een onderzoek naar een extensivering van beleid als er 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn. Aan partijen uit het veld is gevraagd wat daar de mogelijke effecten van zouden kunnen zijn. Wij realiseren ons dat deze groep een direct belang heeft bij de antwoorden en dat zijn vanuit hun perspectief een antwoord hebben gegeven. Aan de geïnterviewden is de vraag voorgelegd wat voor gevolgen zij verwachten van een verlaging van de subsidie met 20 procent. In het geval dat er minder subsidie beschikbaar is, zal een deel van de zorgorganisaties zich waarschijnlijk terugtrekken als leerbedrijf/stageaanbieder. Mogelijk is het effect van een vermindering van de subsidie groter voor de kleinere zorgorganisaties die het geld nodig hebben om een deel van de kosten te dekken. De geïnterviewden geven aan dat er mogelijk ook een verschil zal zijn tussen de zorgsectoren. De thuiszorgorganisaties bijvoorbeeld zullen het zwaarder hebben bij een vermindering van de subsidie vanwege de mindere ‘aantrekkelijkheid’ van de sector in vergelijking met bijvoorbeeld de ziekenhuizen. Zorgorganisaties geven aan dat als de hoogte van de subsidie toeneemt, meer ruimte ontstaat voor het opleiden van de stagebegeleiders.

Verder wordt in enkele interviews opgemerkt dat de uitvoeringskosten van de subsidieregeling relatief laag zijn. Dit impliceert dat een verhoging/verlaging van de financiële middelen meteen ten goede/ten koste gaat van het uitgekeerde geld. Dit betekent dus een hoger/lager normbedrag per fte voor de zorgorganisaties.

3.4 Uitvoerbaarheid van de regeling

Bekendheid en dekkingsgraad van de regeling

De bekendheid van het Stagefonds in het onderwijsveld is groot: 77% van de respondenten in de enquête geeft aan goed bekend te zijn met het Stagefonds. 20% van de respondenten geeft aan van het Stagefonds weleens te hebben gehoord. Slechts 2% van de respondenten kent het Stagefonds niet.

Niet-gebruik van de regeling

Zorgorganisaties die een stageplaats aanbieden krijgen een vooraf ingevuld aanvraagformulier van de subsidie waarmee ze akkoord kunnen gaan of - als de gegevens niet kloppen - kunnen ze een eigen aanvraag indienen. Ongeveer een kwart (25%) van de instellingen krijgt wel een ingevulde aanvraag toegestuurd, maar stuurt deze niet terug en laat hiermee de subsidie lopen, terwijl zij daar wel recht op hebben. Dit percentage (25%) schijnt in de tijd redelijk constant te zijn. In december 2015 bijvoorbeeld hadden 31% van de aangeschreven concerns het formulier nog niet geretourneerd.[14] Geïnteresseerd naar mogelijke verklaringen hiervoor heeft Calibris/S-BB een nabelactie uitgevoerd. Hieruit bleek dat de betreffende instellingen vergaten waren de aanvraag in te dienen of dat men dacht dat de aanvraag al was ingediend. Van enige vorm van een gebrek aan financiële incentive leek geen sprake te zijn.

Beoordeling uitvoerbaarheid regeling

Het ministerie van VWS heeft in 2015 een controle laten doen op het proces van de uitvoering van het Stagefonds om te beoordelen of Calibris de juiste gegevens aanlevert bij het ministerie, om de aanvraag formulieren vooraf in te vullen. De conclusies van het rapport zijn positief, dat betekent dat de uitvoering van Calibris goed verloopt en dat de administratieve lastendruk voor zowel VWS als de leerbedrijven relatief laag is, zoals beoogd met deze maatregel.

Zorgorganisaties waarderen de voor hen beperkte administratieve lasten van de regeling. Een kanttekening hierbij is dat indien sprake is van een verschil tussen de door de onderwijsinstellingen aangeleverde cijfers en de aantallen stagiairs van zorgorganisaties[15] een ingewikkeld administratief proces op gang komt. Er worden op dit vlak nu weinig problemen ondervonden.

Ook voor de onderwijsinstellingen lijkt de administratieve lastendruk relatief beperkt, hoewel het hbo dat als matig tot slecht percipieert. Het is duidelijk welke informatie, op welk detailniveau aangeleverd moet worden (84% van de respondenten in de enquête). Ook het format waarin de gegevens aangeleverd moeten worden is eenvoudig in te vullen (81%). Onderwijsinstellingen weten waar ze terecht kunnen met vragen over de aanlevering van de gegevens (84%) en hier wordt veelvuldig gebruik van gemaakt (85%).

Verschillen in lastendruk voor mbo en hbo

Daar waar mbo-instellingen de administratieve lasten redelijk tot goed te doen vinden (40%), ervaren hbo-instellingen de administratieve lasten van de regeling voor de onderwijsinstelling juist als ‘matig’ tot ‘slecht’ (67%).

De vergoeding die door VWS ter beschikking is gesteld voor het aanleveren van gegevens wordt als redelijk beoordeeld in relatie tot het werk dat onderwijsinstellingen moeten verrichten, 16% van

[14] Hierbij moet vermeld worden dat dit percentage (31% dat niet het formulier retourneert) slechts 3% van het totaal aantal Stagefonds-fte’s representeren.

[15] Dit schijnt met name een probleem te zijn op hbo-niveau.

de onderwijsinstellingen vindt de verhouding goed, een iets groter aandeel (19%) vindt de verhouding juist te laag.

Vanuit de zorgorganisaties en brancheorganisaties wordt gesignaleerd dat de gelden van de subsidie pas laat in het jaar door de zorgorganisaties worden ontvangen wat het budgetteren van het aantal stageplaatsen bemoeilijkt. De normbedragen worden pas achteraf bepaald, nadat het aantal aanvragen voor subsidie binnen is. Dit wordt als een belemmerende factor gezien omdat men niet zeker is over de hoogte van het bedrag en dus de uiteindelijke kosten voor de organisatie. Een aanpassing van de tijdlijn van het subsidieproces en/of voorfinanciering, zou wenselijk zijn voor de zorgorganisaties, hoewel dit waarschijnlijk een verzwaring van de administratieve lasten met zich brengt, doordat er na de verlening van de subsidie achteraf nog een controle ronde moet worden ingebouwd.

Toekomst Stagefonds

De geënquêteerde onderwijsinstellingen zien, ondanks dat het Stagefonds als geheel positief wordt beoordeeld, ruimte voor wijzigingen. Deze liggen vooral op het vlak van:

- Beschikbare middelen specifiek inzetten op bol/hbo regulier stageplaatsen.
- Beschikbare middelen specifiek inzetten op bepaalde opleidingsrichtingen, bijvoorbeeld waar tekorten op de arbeidsmarkt worden verwacht.
- Inhoudelijke afstemming tussen school en praktijk monitoren.

Momenteel richt het Stagefonds zich specifiek op de zorgopleidingen (met name bbl), maar onderwijsinstellingen zien graag dat het Stagefonds met name opleidingen steunt waar men moeilijkheden ondervindt met het vinden van stageplaatsen of begeleiden van stagiairs. De vraag is evenwel nog of daarmee de subsidie niet meer het karakter krijgt van een onderwijsinstrument, daar waar het ooit primair als een arbeidsmarktinstrument is bedacht.

Figuur 3.1 Prioriteit van aanbevolen wijzigingen in het Stagefonds



Een andere suggestie voor de betere werking van het Stagefonds is dat het proces van subsidie aanvragen en ontvangen (soms) als rigide wordt ervaren, met name wat betreft de deadlines voor

het indienen van de gegevens. Als voorbeeld wordt het geval genoemd van een instelling die te laat was met het aanleveren van de gegevens en vervolgens heel veel moeite heeft moeten doen om alles nog geregeld te krijgen, ook al was de instelling de jaren ervoor altijd keurig op tijd met indienen. De suggestie hier is om meer flexibiliteit in het proces in te bouwen. Vanuit het ministerie wordt gewezen op de intensieve informatievoorziening rondom het indienen van subsidie-aanvragen.

Conclusie 11: De uitvoerbaarheid van de regeling is goed
De uitvoerbaarheid van de subsidieregeling van het Stagefonds wordt door zowel het onderwijs als de zorgorganisaties als goed beoordeeld, zij het dat de hbo-instellingen op dit punt kritischer zijn dan de mbo-instellingen. De hoogte van de vergoeding voor de uitvoering wordt overwegend als redelijk ervaren.

3.5 Frauderisico

Het Stagefonds wordt gefinancierd via de VWS-begroting en beoogt niet de volledige financiering van stageplaatsen, maar de stimulering van de beschikbaarstelling daarvan. Het grootste deel van de kosten die de zorgaanbieders maken voor stageplaatsen, stagebegeleiding en stagevergoedingen dragen de zorgaanbieders zelf bij. De controle op het proces van de uitvoering van het Stagefonds in 2015 heeft aangetoond dat de mate waarin mensen invloed op het proces van de stagevergoeding kunnen uitoefenen zeer klein is.

De mogelijkheid tot fraude kan ontstaan op het moment dat zorgorganisaties een hogere aanvraag indienen. Deze moet echter altijd door de zorginstelling worden onderbouwd, met een accountantsrapport voor aanvragen boven de 150.000 euro en met bijgevoegd alle stageovereenkomsten als het gaat om een aanvraag onder de 150.000 euro.
Sinds de oprichting van het Stagefonds is de aandacht voor het op tijd leveren van databestanden en de stageregistratie toegenomen. De kwaliteit en nauwkeurigheid van de gegevens is daardoor verbeterd.

Conclusie 12: Kans op fraude is klein
Op basis van de beschikbare informatie kunnen we voorzichtig concluderen dat de kans op fraude met de subsidieregeling beperkt is en dat de impact ervan matig is. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de verzamelde informatie overwegend kwalitatief van aard is en de kwantitatieve informatievoorziening onvolledig.

4 Conclusies en aanbevelingen

Om werkgevers in de zorg te stimuleren meer en betere stageplaatsen te laten aanbieden werd in 2008 het Stagefonds opgericht. Daarnaast heeft het Stagefonds tot doel om de doorstroom van lagere naar hogere functies te bevorderen door stageplaatsen aan te bieden voor medewerkers die al een zorgdiploma hebben, maar de ambitie en mogelijkheid hebben om verder te leren. Op dit laatste onderdeel heeft de evaluatie weinig inzichten opgeleverd.

De uitgevoerde evaluatie heeft het karakter van een verklarende evaluatie, waarin vooral is gekeken naar de plausibiliteit van de beleidstheorie en de daarin werkzame bestanddelen.

4.1 Conclusies

Meer stageplaatsen

Op basis van de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen concluderen wij dat de operationele doelstellingen van het Stagefonds, zoals die voor 2012 waren geformuleerd, grotendeels zijn gerealiseerd (+20% mbo-bbl, +10% hbo), voor het mbo-bol (+10%) wordt de doelstelling ook gehaald, zij het iets later dan gepland. Ook de toename van het aantal stageplaatsen voor mbo-bol en het hbo is in lijn met de doelstelling van het Stagefonds om vooral op te leiden voor verwachte knelpuntfuncties in de zorg. Of deze doelrealisatie uitsluitend het gevolg is van de subsidie van het Stagefonds kan niet met zekerheid worden gesteld, maar het resultaat is conform de veronderstelling in de beleidstheorie (meer subsidie, meer opleidingsbereidheid, meer stages). Tevens dient hierbij in beschouwing te worden genomen dat het aantal stageplaatsen de afgelopen jaren redelijk stabiel is gebleven ondanks forse bezuinigingen, decentralisaties en fusie/ reorganisaties. Ook dit wijst op een meerwaarde van het Stagefonds. Deze meerwaarde wordt bevestigd door onderwijsinstellingen en zorgorganisaties die het fonds zien als een waardevol instrument om het aantal stages op niveau te houden.

In de jaren na 2012 is de focus van de gesubsidieerde stageplaatsen verschoven van mbo-bbl naar meer mbo-bol en hbo. Een plausibele verklaring hiervoor lijkt dat de daling in het aantal stageplaatsen voor mbo-bbl, die het gevolg zijn van de bezuinigingen in de zorg, gedeeltelijk gecompenseerd is door een stijging van het aantal stageplaatsen voor mbo-bol. Daarnaast weerspiegelt het toegenomen aantal stageplaatsen voor bol en hbo de toegenomen vraag naar hoger opgeleiden in de zorg op niveau 4 en 5.

Kwantitatieve mismatch

De huidige stagemarkt wordt gekenmerkt door een kwantitatieve mismatch. Het aantal leerlingen/ studenten dat een stageplaats zoekt is groter dan het aantal beschikbare stageplaatsen en de arbeidsmarktperspectieven daarna. Dit geldt in bijzonder voor de opleidingen op niveau 2, waarvoor het arbeidsmarktperspectief matig is. Voor mbo-bol niveau 4 en hbo-opleidingen is het arbeidsmarktperspectief beter, maar zijn er desondanks te weinig stageplekken beschikbaar. Het Stagefonds slaagt er blijkbaar onvoldoende in om het aantal stageplaatsen voor laatstgenoemde opleidingen verder te vergroten naar een niveau dat (beter) aansluit bij de (toekomstige) personeelsvraag in de zorg. Ook hiervoor geldt dat de bereidheid bij zorgorganisaties tot het aanbieden van stageplaatsen de afgelopen jaren onder invloed van de bezuinigingen onder druk is komen te staan.

Kwaliteit stages onduidelijk
Over de kwaliteit van de stages en de ontwikkeling hierin bestaat geen duidelijk beeld. Of het Stagefonds hierop een positieve invloed heeft gehad, kan dan ook niet worden vastgesteld. Studenten zelf zijn over het algemeen tevreden over hun stage. Respondenten van de onderwijsinstellingen zijn een stuk kritischer (46% beoordeelt de kwaliteit van de aangeboden stages als 'matig'; 54% beoordeelt dit als 'goed'), en volgens een ruime meerderheid is dit er de afgelopen jaren niet beter op geworden. Over de begeleiding van de stages, zowel door de begeleider vanuit school, als de begeleider op de werkplek wordt redelijk positief geoordeeld, hoewel de begeleiding op de werkplek onder druk staat als gevolg van bezuinigingen en reorganisaties.

Uitvoeringslasten van de regeling zijn laag
Voor de uitvoering van de subsidie die het Stagefonds verstrekt hebben de onderwijsinstellingen een belangrijke rol in het registreren en controleren van het aantal stagiairs. De vergoeding die VWS ter beschikking stelt voor het aanleveren van de gegevens is redelijk in relatie tot het werk dat onderwijsinstellingen daarvoor moeten verrichten. De administratieve lasten voor de zorgorganisaties zijn beperkt. De uitvoeringskosten van de maatregel zijn met minder dan 1% van het totale subsidiebudget van het Stagefonds laag te noemen, waarbij het risico op fraude klein lijkt te zijn.

Subsidiehoogtes
De zorginstellingen hebben weinig op te merken over de hoogte van de subsidie van het Stagefonds. Immers erkennen vrijwel alle instellingen dat de subsidiebijdrage een belangrijk instrument is als tegemoetkoming voor loon- en begeleidingskosten. De geïnterviewde zorg-instellingen geven aan dat het subsidiebedrag niet kostendekkend is, maar realiseren zich dat dit ook niet de doelstelling van het Stagefonds is. Het Stagefonds draagt bij aan een meer evenwichtig speelveld betreffende de opleidingsinspanningen van de zorginstellingen, waarbij de opleidende instellingen ten dele worden gecompenseerd voor hun opleidingsinspanningen. Uit een oogpunt van doelmatigheid verdient het aanbeveling om de subsidie van het Stagefonds meer in onderlinge samenhang te beoordelen met andere beschikbare arbeidsmarkt- en opleidingssubsidies (Regeling praktijkleren en middelen uit het sectorplan Zorg).

Vergelijking met AEF evaluatie
Onze analyse van de beschikbare bronnen, aangevuld met interviews in het veld en een enquête onder de onderwijsinstellingen bevestigen de eerdere conclusie van de evaluatie door AEF. In de periode 2011-2015 is het Stagefonds belangrijk geweest in het mogelijk maken van meer stageplaatsen. Bij sommige opleidingen, zoals verpleegkunde is een grote stijging van het aantal stageplaatsen waarneembaar. Bij andere opleidingen is het aantal stageplaatsen min of meer stabiel geweest, maar gezien de ontwikkelingen die een mogelijk negatief effect hebben gehad op het aanbod van stageplaatsen, dient de aanwezigheid van het Stagefonds positief te worden gewaardeerd.

De kwaliteit van de stagebegeleiding vanuit beide partijen wordt als goed beoordeeld. Echter waar AEF een verbeterde match tussen vraag en aanbod zag, lijkt dit minder het geval te zijn in de periode 2011-2015. Onderwijsinstellingen stellen dat de kwantitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod van stageplaatsen niet voldoende is. Daarnaast zijn er signalen dat de kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod onvoldoende is. Er worden nu volgens betrokkenen stageplaatsen aangeboden voor opleidingen waar bij de zorgorganisaties relatief beperkt vraag naar is. Een verdere verschuiving van de subsidiemiddelen naar mbo-bol 3 en 4 en hbo zou in dit verband logisch zijn, maar wel met oog voor de toegankelijkheid van zorgopleidingen voor studenten op lagere niveaus, met ook de kans op doorstroom in een latere fase van de loopbaan.

Aandachtspunten voor de toekomst

Uit onze analyses blijkt dat het Stagefonds als arbeidsmarktinstrument ten dele op gespannen voet staat met de invulling die het nu ook heeft als onderwijsinstrument. De zorgorganisaties hebben grosso modo meer behoefte aan hoger opgeleiden (mbo 3 en hoger), maar worden geconfronteerd met een grote vraag naar stages op lagere functieniveaus. De vraag naar stageplaatsen op de lagere functieniveaus is een gevolg van de samenstelling van de leerlingpopulatie in het mbo, waar niveau 2 leerlingen een substantieel deel van uitmaken. In 2015/2016 volgt bijna een op de vijf mbo-studenten (niet alleen zorg) een opleiding op niveau 2. Ook voor deze groep leerlingen heeft het onderwijs een verantwoordelijkheid. Daarbij dient (ook) oog te bestaan voor de mogelijkheid tot doorstroom van (leerling)werknemers op niveau 2 naar niveau 3. Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat de onderwijsinstellingen pleiten voor betere begeleiding van stagiairs. Tegelijkertijd pleiten de onderwijsinstellingen voor een meer specifieke inzet van de subsidie voor stageplaatsen, waarbij zij niet unaniem zijn in het niveau van deze stageplaatsen.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van het voorliggende onderzoek lijkt de conclusie gerechtvaardigd om het Stagefonds te continueren. De subsidiemaatregel is een waardevolle regeling voor de zorgsector om meer en tevens kwalitatief betere stageplaatsen te verwezenlijken. Belangrijke aandachtspunten voor de toekomst zijn de volgende:

- Zorg voor inzicht in de huidige en toekomstige vraag naar zorg (care en cure) en het huidige en toekomstige aanbod. Maak daarbij een uitsplitsing naar opleidingsniveaus. Dat geeft dan inzicht in de huidige toekomstige arbeidsmarkt en groei en krimp in deelsectoren.
- Zorg voor een periodieke herijking (elke vier jaar) van de verdeling van de subsidiemiddelen naar opleidingsniveau en –richting op basis van informatie over de (toekomstige) vraag naar arbeid in de zorg.
- Organiseer meer overleg tussen onderwijsinstellingen en zorgorganisaties over de afstemming van het aantal stageplaatsen op de leerling- en studentaantallen, en maak hierover bindende, of ten minste richtinggevende afspraken. Wie in dit proces de regie moet nemen, kan in overleg met de zorg- en onderwijspartijen worden bepaald.
- Zorg voor een gedegen informatiebasis waarmee de ontwikkeling in het aantal stages en de kwaliteit ervan kan worden gemonitord. Dat moet de basis bieden voor evaluaties van de effectiviteit en doelmatigheid van het Stagefonds in de komende jaren.
- Geef daarbij meer aandacht aan operationalisering en monitoring van de kwaliteit van de stages. Bepaal welke indicatoren hiervoor maatgevend zijn.

Bijlage A Lijst geïnterviewden

Tabel A.1 Geïnterviewden

Naam	Organisatie
Marleen Schouten	Jeroen Bosch Ziekenhuis
Joost Veenstra	Verpleging en Verzorging Friesland college
Jaap Scholten	NVZ
Patricia Kaiser	Hogeschool Inholland (Alkmaar)
Julia Schaefer	Zorginstelling de Leystroom
Elise Merlijn	FNV Zorg Welzijn
Margriet Snellen	Actiz
Devie Rusch	Actiz
Nikki Rijnen	Ministerie van VWS (MEVA)
Erik Hogenkamp	Ministerie van VWS (MEVA)
Aloys Kersten	Ministerie van VWS (MEVA)
Leida Berndt	DUO
Jakob Otter	DUO
René Arends	GGZ Nederland
Sander Baljé	Ministerie van OCW
Roy Tjoa	Ministerie van OCW
Sandra van Ooijen	S-BB
Hilly Burghgraef	Wilhelmina ziekenhuis
Sandra Geldorp	Zorginstelling de Vijverhof
Hans Timmerman	VGN
Martha Voncken	ROC RijnIJssel
Nicole Janmaat	Hogeschool Windesheim

Tabel A.2 Ontwikkeling van gesubsidieerde stageplaatsen in de periode 2010-2015

Opleiding	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	Trend 2010-2015
Verpleegkundige niveau 4 (bol)	4.245,80	4.237,85	4.270,56	4.888,00	5.222,65	+23,0%
Verpleegkundige niveau 4 (bbl)	6.703,60	6.654,28	6.715,31	6.370,92	5.782,17	-13,7%
Maatschappelijke Zorg niveau 4 (bol)	1.478,15	2.283,59	2.593,32	3.295,52	3.411,89	+130,8%
Maatschappelijke Zorg niveau 4 (bbl)	2.307,15	3.130,26	3.533,98	2.933,79	2.295,37	-0,5%
Pedagogische medewerker niveau 4 (bol)	1.532,48	911,26	594,03	551,37	474,55	-69,0%
Pedagogische medewerker niveau 4 (bbl)	1.245,46	490,54	153,53	101,08	73,80	-94,1%
Doktersassistent niveau 4 (bol)	0,00	0,00	0,00	0,00	802,71	-
Doktersassistent niveau 4 (bbl)	0,00	0,00	0,00	0,00	140,70	-
Verzorgende niveau 3 (bol)	3.109,65	3.139,65	3.141,08	3.919,21	4.400,45	+41,5%
Verzorgende niveau 3 (bbl)	11.114,71	11.263,87	12.854,88	12.036,51	9.795,53	-11,9%
Maatschappelijke Zorg niveau 3 (bol)	1.178,50	1.508,37	1.568,60	1.733,76	1.758,50	+49,2%
Maatschappelijke Zorg niveau 3 (bbl)	1.483,57	1.636,51	1.499,39	1.221,98	960,48	-35,3%
Pedagogische medewerker niveau 3 (bol)	173,01	32,66	18,84	8,45	1,31	-99,2%
Pedagogische medewerker niveau 3 (bbl)	240,61	26,91	7,94	1,73	0,00	-100,0%
Helpende Zorg en Welzijn niveau 2 (bol)	2.387,15	2.341,11	2.417,75	2.482,13	2.029,31	-15,0%
Helpende Zorg en Welzijn niveau 2 (bbl)	2.198,13	2.241,23	2.400,10	1.535,16	716,91	-67,4%
Assistent Dienstverlening en Zorg niveau 1 (bol)	190,86	165,73	171,25	156,30	127,56	-33,2%
Assistent Dienstverlening en Zorg niveau 1 (bbl)	365,78	263,70	255,19	148,86	102,26	-72,0%
Verpleegkundige (hbo-vt)	2.755,68	2.922,73	3.179,65	3.872,63	3.891,40	+41,2%
Verpleegkundige (hbo-du)	950,28	959,56	1.062,60	989,86	1.134,77	+19,4%
Sociaal Pedagogische Hulpverlening (hbo-vt)	1.791,60	2.157,08	2.059,75	2.171,05	1.962,62	+9,5%
Sociaal Pedagogische Hulpverlening (hbo-du)	46,57	92,76	149,00	181,31	160,28	+244,2%
Maatschappelijk Werk en Dienstverlening (hbo-vt)	1.148,13	1.226,29	1.353,44	1.634,67	1.335,34	+16,3%
Maatschappelijk Werk en Dienstverlening (hbo-du)	25,45	12,91	17,98	58,59	60,64	+138,3%
Pedagogiek (hbo-vt)	673,09	667,20	533,18	582,12	590,50	-12,3%
Pedagogiek (hbo-du)	12,54	2,00	0,00	0,97	0,27	-97,8%
Medische Hulpverlening (hbo-vt)	0,00	0,00	25,81	38,71	33,53	
TOTAAL	**47.357,93**	**48.368,05**	**50.577,16**	**50.914,68**	**47.265,50**	**-0,2%**

Bron: VWS. De tabel is samengesteld op basis van de uiteindelijke subsidievaststellingen. Stageplaatsen zijn hier verrekend naar een voltijdsbaan.

Bijlage B Achtergrond respondenten

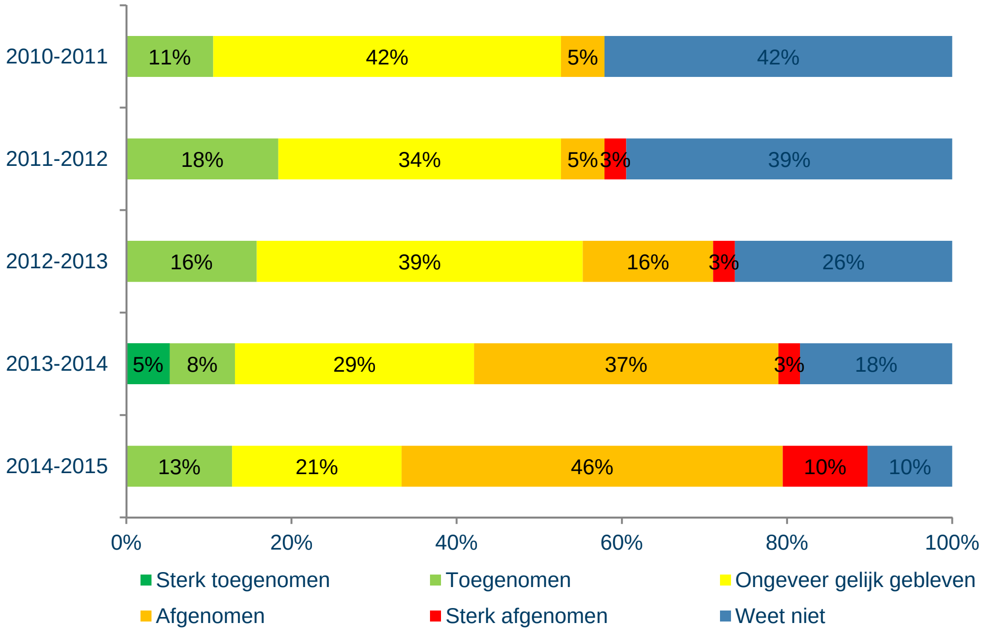
Het grootste deel van de respondenten is werkzaam in een onderwijsinstelling als stagecoördinator (45%), daarnaast hebben ook o.a. directeuren, opleidingshoofden en ondersteunend personeel BPV de online enquête ingevuld. Van de respondenten is 64 procent werkzaam in het mbo, de overige 36 procent in het hbo.

Respondenten zijn werkzaam in de volgende onderwijsinstellingen.

- Zuyd Hogeschool;
- Zorgcollege;
- Zadkine (Gezondheidszorg, Welzijn & Sport);
- Variva Opleidingen;
- Stenden Hogeschool;
- Scheidegger Opleidingen;
- Saxion;
- ROCvA;
- ROC West-Brabant;
- ROC TOP;
- ROC Nova College;
- ROC Nijmegen;
- ROC Mondriaan;
- ROC Midden Nederland;
- ROC Menso Alting;
- ROC Hoornbeeck;
- ROC Friese Poort;
- ROC DrentheCollege;
- ROC;
- Rijn IJssel;
- Opstap Zorg en Welzijn;
- NTI;
- Leeuwenborgh;
- Koning Willem I College;
- IDCollege;
- HZ University of Applied Sciences;
- Hogeschool Viaa, Health Care, opleiding hbo-V;
- Hogeschool van Amsterdam, domein gezondheid, verpleegkunde;
- Hogeschool van Amsterdam, Faculteit Maatschappij en Recht;
- Hogeschool Rotterdam, Instituut Sociale Opleidingen;
- Hogeschool Leiden;
- Hogeschool Inholland, bachelor verpleegkunde;
- Hanzehogeschool Groningen;
- Graafschap College;
- Fontys Hogeschool;
- DVC;
- Driestar educatief;
- Christelijke Hogeschool Windesheim;
- Christelijke Hogeschool Ede, academie Gezondheidszorg;
- Capabel Onderwijs Groep;
- Aventus;
- Avans Hogeschool Breda;
- Alfa-college.

Van de Stagefonds mbo-opleidingen worden de volgende bol- en bbl-trajecten aangeboden binnen de onderwijsinstellingen waar de respondenten werkzaam zijn. Van beide leertrajecten worden de mbo-opleidingen Verpleegkundig (niveau 4) en Verzorgende (niveau 3) het meest aangeboden binnen de onderwijsinstelling.

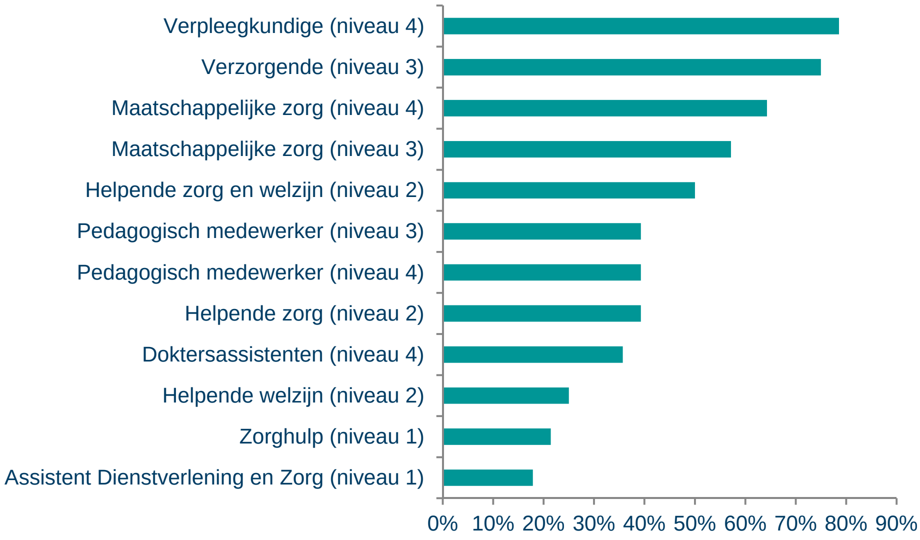
Figuur B.1 Ontwikkeling in aantal aangeboden stageplaatsen, volgens de onderwijsinstellingen in de enquête[16]



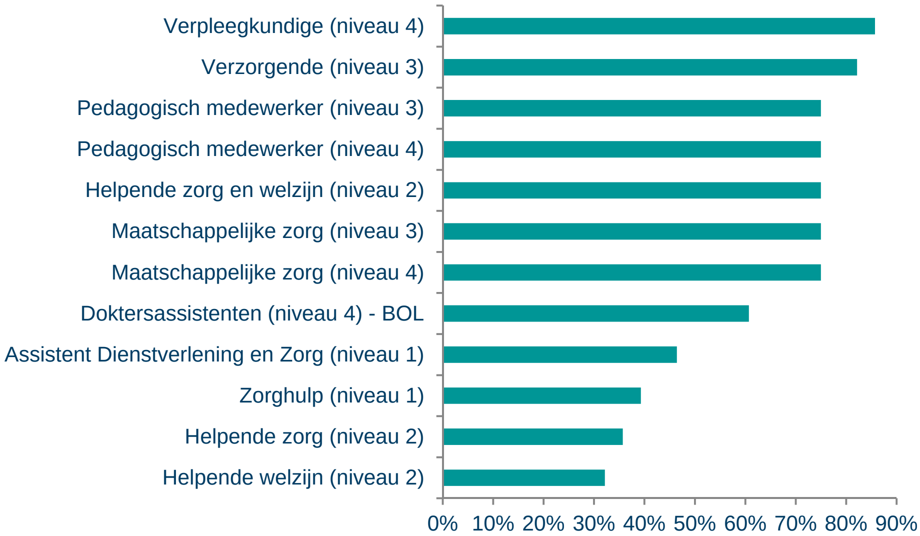
Bron: Enquête onder onderwijsinstellingen (2016).

16 Aan de respondenten is gevraagd om de ontwikkeling van jaar op jaar te duiden, dus van 2010 naar 2011, van 2011 naar 2012 enzovoort, met als antwoordcategorieën: sterke toename, toename, ongeveer gelijk gebleven enzovoort. De intervallen tussen de antwoordcategorieën zijn zuiver subjectief, vanuit het referentiekader van de respondent.

Figuur B.2 **Aangeboden Stagefonds mbo-opleidingen (bbl) aangeboden binnen de geënquêteerde onderwijsinstelling**

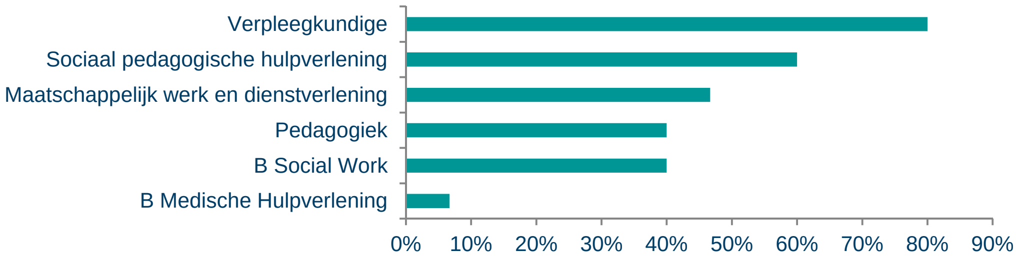


Figuur B.3 **Aangeboden Stagefonds mbo-opleidingen (bol) aangeboden binnen de geënquêteerde onderwijsinstelling**

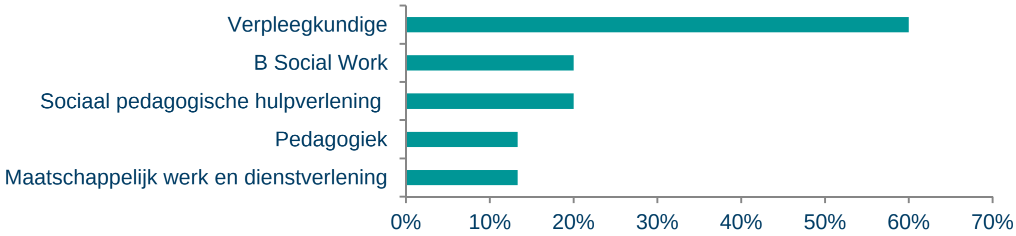


De respondenten werkzaam binnen een hbo-onderwijsinstelling, geven de volgende Stagefonds opleidingen aan die binnen de organisatie aangeboden wordt. Ook op dit niveau wordt de opleiding Verpleegkundige het vaakst aangeboden als Stagefonds opleiding.

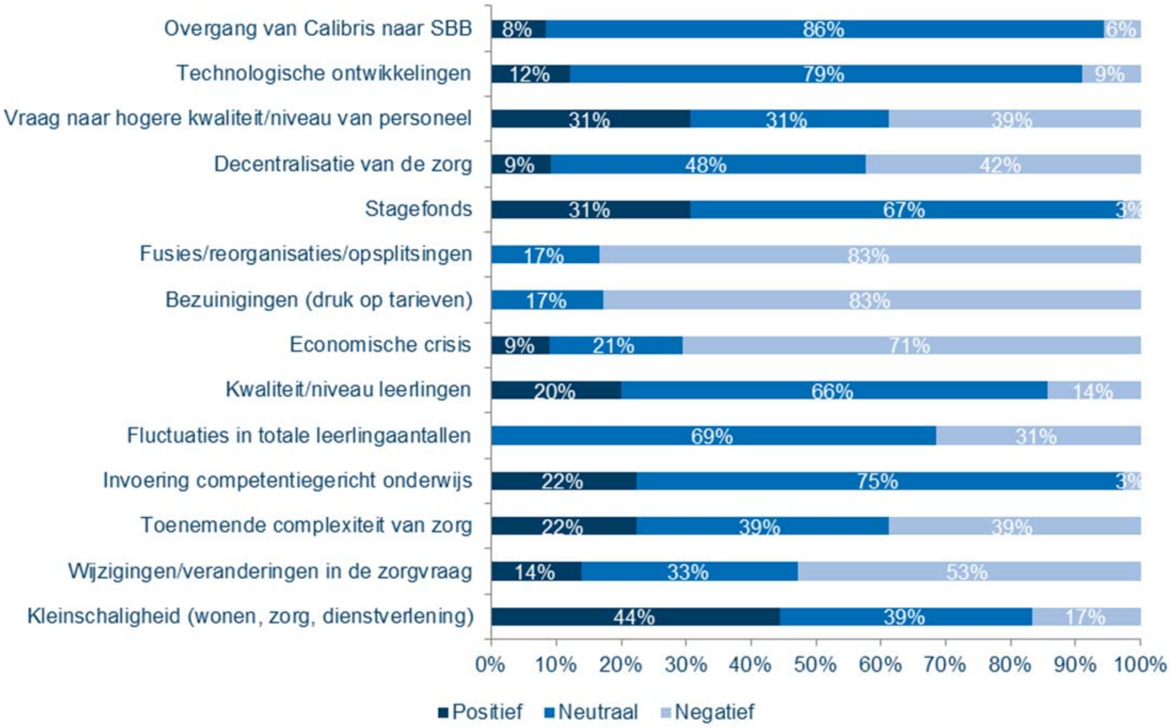
Figuur B.4 **Aangeboden Stagefonds hbo-opleidingen (regulier) aangeboden binnen de geënquêteerde onderwijsinstelling**



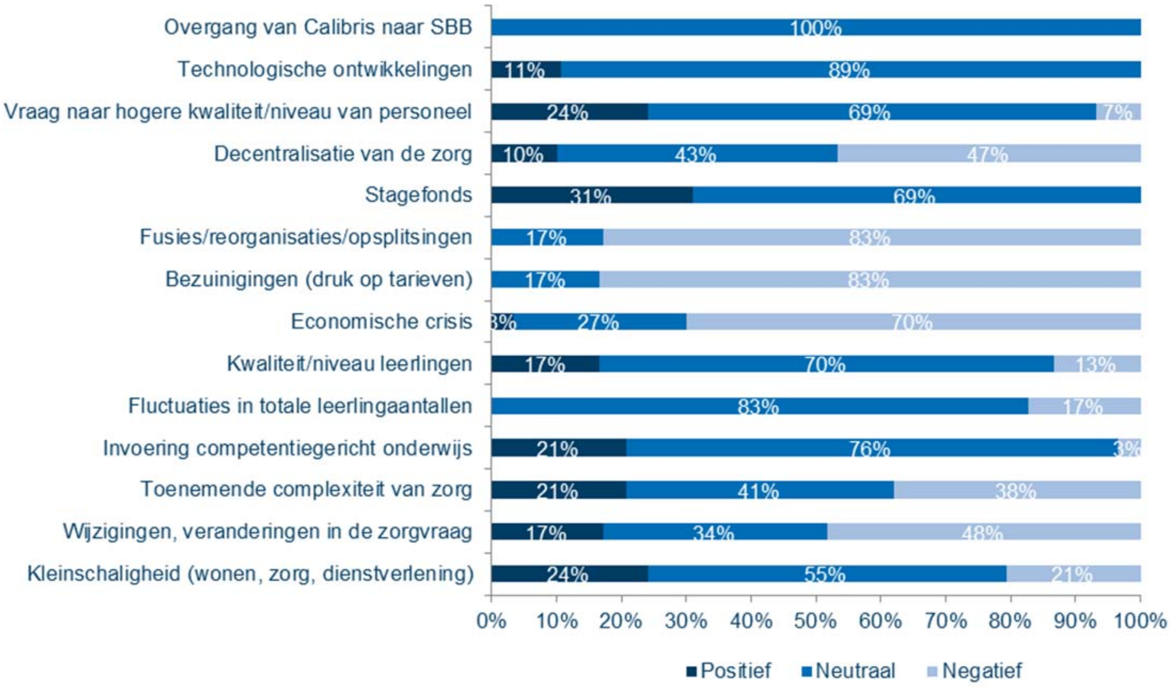
Figuur B.5 Aangeboden Stagefonds hbo-opleidingen (duaal) aangeboden binnen de geënquêteerde onderwijsinstelling



Figuur B.6 Invloed van ontwikkelingen op het *aanbod* van het aantal stageplaatsen binnen zorgorganisaties



Figuur B.7 Invloed van ontwikkelingen op de *kwaliteit* van stagebegeleiding binnen zorgorganisaties



ECORYS

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas